



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
FACULTAD DE DERECHO.**

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

**“LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE EL JUICIO
DE AMPARO”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO.

PRESENTA.

ARACELI VALTIERRA ZAMUDIO.

ASESOR: DR. CARLOS ARELLANO GARCÍA.

CIUDAD UNIVERSITARIA

2008





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias y agradecimientos.

A Dios por darme la oportunidad de llegar hasta este punto y haberme dado salud para culminar mis estudios profesionales, además de su infinita bondad y amor.

Dedico esta tesis a mis padres por su interminable apoyo en todo momento, por sus consejos, sus valores, pero más que nada, por su amor.

A mis hermanos por su apoyo y cariño.

Expreso mi más profundo agradecimiento a esta máxima casa de estudios, por la formación recibida. En especial, al Magístrado Lic. Mauro Miguel Reyes Zapata, por su gran apoyo para la elaboración de esta tesis; así como al Dr. Carlos Arellano García, por sus valiosas observaciones en la realización del presente trabajo recepcional.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

| | | |
|--------|---|----|
| 1.1 | Constitución de Apatzingán..... | 1 |
| 1.2 | Constitución de 1824..... | 2 |
| 1.3 | Constitución de 1836..... | 4 |
| 1.4 | Constitución de Yucatán de 1841..... | 7 |
| 1.5 | Bases Orgánicas de 1843..... | 10 |
| 1.6 | Acta de Reforma de 1847..... | 12 |
| 1.7 | Constitución de 1857..... | 15 |
| 1.8 | Leyes Reglamentarias del Juicio de Amparo de 1861, 1869 y 1882. | |
| 1.8.1 | Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1861..... | 18 |
| 1.8.2 | Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1869..... | 20 |
| 1.8.3 | Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1882..... | 23 |
| 1.9 | Código Federal de Procedimientos de 1897..... | 25 |
| 1.10 | Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908..... | 28 |
| 1.11 | Constitución de 1917..... | 30 |
| 1.12 | Leyes de Amparo de 1919 y 1936. | |
| 1.12.1 | Ley de Amparo de 1919..... | 31 |
| 1.12.2 | Ley de Amparo de 1936..... | 34 |

CAPÍTULO II. GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

| | | |
|--------|-----------------------------|----|
| 2.1 | Garantías Individuales..... | 37 |
| 2.1. 2 | Concepto..... | 38 |
| 2.1. 3 | Características..... | 42 |
| 2.1. 4 | Clasificación..... | 44 |
| 2.2 | Derechos Humanos..... | 48 |
| 2.2. 2 | Concepto..... | 49 |
| 2.2. 3 | Características..... | 51 |
| 2.2. 4 | Clasificación..... | 52 |
| 2.3 | Concepto de agravio..... | 55 |
| 2.4 | Concepto de autoridad..... | 57 |

| | |
|--|----|
| 2.5 Similitudes y diferencias entre las garantías individuales y los derechos humanos..... | 59 |
|--|----|

CAPÍTULO III. MEDIOS JURISDICCIONALES ENCAMINADOS A LA PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

| | |
|-------------------------------|----|
| 3.1 Juicio de Amparo..... | 65 |
| 3.1.2 Concepto..... | 66 |
| 3.1.3 Clasificación..... | 73 |
| 3.1.3.1 Amparo Directo..... | 74 |
| 3.1.3.2 Amparo Indirecto..... | 78 |

CAPÍTULO IV. MEDIOS ADMINISTRATIVOS ENCAMINADOS A LA PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

| | |
|---|-----|
| 4.1 Surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos..... | 85 |
| 4.1.2 Artículo 102, Apartado B Constitucional y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos..... | 91 |
| 4.1.3 Funciones..... | 100 |
| 4.2 Alcance jurídico de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..... | 108 |

CAPÍTULO V. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

| | |
|---|-----|
| 5.1 Protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional..... | 114 |
| 5.1.2 Fundamento Constitucional en la Protección de los Derechos Humanos..... | 119 |
| 5.1.3 Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos..... | 123 |
| 5.1.4 El juicio de amparo y su eficacia jurídica en la defensa de los | |

| | |
|---|------------|
| derechos humanos..... | 125 |
| 5.1.5 Ineficacia jurídica de las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..... | 131 |
| 5.2 Propuesta de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, a la Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. | 138 |
| <u>CONCLUSIONES.</u> | 150 |
| <u>BIBLIOGRAFÍA.</u> | 154 |

INTRODUCCIÓN.

El objetivo primordial del presente trabajo recepcional se centra en el estudio del juicio de amparo y se hace referencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instituciones encaminadas a la protección de los derechos fundamentales del hombre, con la finalidad de demostrar la efectividad del juicio de amparo en cuanto a la protección y defensa de los derechos humanos, ya tutelados en las garantías individuales que consagra nuestra Constitución. Sin embargo, a la vez, se analizará el procedimiento de queja seguido ante la expresada Comisión.

Asimismo, se hará hincapié en que los términos “garantías individuales” y “derechos humanos” son complementarios, esto es, las garantías individuales tienen como fundamento a los derechos del hombre, motivo por el cual aseguran en forma efectiva el ejercicio de tales derechos frente al Estado.

En esencia, la importancia de la presente investigación se orienta principalmente en el estudio del juicio de amparo, para tomarlo como base en la reestructuración del procedimiento de queja seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual es ineficaz jurídicamente para proteger y defender de manera adecuada los derechos humanos, a diferencia del procedimiento jurisdiccional seguido en el juicio de amparo ante los tribunales federales, específicamente, el juicio de amparo indirecto donde se observa un periodo para el ofrecimiento de las pruebas, de las cuales se hace relación en una audiencia constitucional conformada por una etapa probatoria, de alegatos y de dictado de la sentencia respectiva; en consecuencia este procedimiento es eficaz para la defensa de tales derechos.

Por otra parte, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tienen el carácter de públicas y no vinculatorias, esto es,

requieren el apoyo de la sociedad para ser cumplidas por los servidores públicos responsables.

A lo largo del presente ensayo se considera que el juicio de amparo es el medio más eficaz para la protección y defensa de las garantías individuales y derechos humanos. Sin embargo, es deseable que sea también eficaz el procedimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que verdaderamente cumpla su función tutelar.

El contenido de este trabajo recepcional se desarrollará en cinco apartados; el primero de ellos tiene como materia de estudio los antecedentes históricos, en México, acerca de las garantías individuales, los derechos humanos y los medios jurídicos existentes para su protección.

La temática del segundo capítulo abarcará los conceptos generales acerca de las garantías individuales y los derechos humanos, sus características y clasificación, el concepto de agravio y autoridad, así como las similitudes y diferencias entre las garantías individuales y los derechos humanos.

En el tercer capítulo se estudiará el concepto del juicio de amparo, su clasificación en juicio de amparo directo e indirecto.

De igual forma, en el cuarto apartado se analizará el marco jurídico constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su evolución, el procedimiento de presentación de una queja y el valor de las recomendaciones emitidas por dicho organismo.

Respecto al último de los capítulos que conforman este trabajo, se hará mayor énfasis en la eficacia jurídica del juicio de amparo en la protección de las garantías individuales, y por tanto, de los derechos humanos, así como en la necesidad de hacer más eficientes las recomendaciones de la Comisión Nacional

de los Derechos Humanos; por tal motivo se analizará la problemática existente y la necesidad de que se aporten nuevas ideas que contribuyan a mejorar el procedimiento de queja ante dicho organismo.

Capítulo I. Antecedentes Históricos en México.

En primera instancia se debe estudiar los diferentes ordenamientos jurídicos que rigieron a nuestro país a partir del siglo XIX en lo referente a los derechos fundamentales del hombre y la protección que se dió a los mismos, al ser dichos cuerpos normativos el fundamento para estructurar al naciente Estado Mexicano.

1.1 Constitución de Apatzingán.

El primer documento político constitucional relativo a la organización del país, titulado *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, también llamada *Constitución de Apatzingán*, en razón de que fue en este lugar donde se expidió el 22 de octubre de 1814. Dicho documento surgió durante el movimiento de independencia, motivo por el cual no entró en vigor, sin embargo, representa el primer esfuerzo para otorgar a la nueva nación un ordenamiento jurídico.

La Constitución de Apatzingán simboliza el pensamiento político del movimiento independentista, principalmente de José María Morelos y Pavón, fue un conjunto de principios generales que revelaron las tendencias democráticas de la Guerra de Independencia.

Para efectos del presente estudio, el mérito de la Constitución de 1814 únicamente radica en que por primera vez se incorporó en un texto constitucional a los derechos del hombre, para lo cual se destinó el Capítulo V denominado *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos* que comprendió los artículos 24 a 40, donde cabe destacar al primero de ellos en el cual se estableció como objeto de la institución de los gobiernos y único fin de las asociaciones políticas a estos derechos, sin embargo no se instauró un mecanismo jurídico adecuado para su protección.

La Constitución de Apatzingán constituyó un primer esbozo en el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre en un texto constitucional.

1.2 Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 fue el primer ordenamiento que estructuró al México que acababa de consumir su independencia, fue promulgada el 4 de octubre de 1824, por la cual se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal. El poder se dividía para su ejercicio en Legislativo, depositado en dos cámaras, de diputados y senadores; el Poder Ejecutivo se encomendó en la figura de un Presidente y un Vicepresidente, y el Poder Judicial, se confió a la Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los jueces de distrito.

En esta Constitución, se adoptaron los principios del pensamiento francés y de la Constitución de Cádiz, y un mecanismo de gobierno semejante al de los Estados Unidos de América, estuvo en vigor desde el 4 de octubre de 1824 hasta el 30 de abril de 1836, en que fue sustituida por una Constitución centralista.

A diferencia de la Constitución de Apatzingán, donde había un capítulo concreto relativo a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en la Constitución de 1824, no se encuentra específicamente un apartado destinado a los derechos del hombre, esto puede explicarse si se atiende a que la principal preocupación de aquella época era organizar políticamente a la nueva nación y fijar las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales que habrían de puntualizar las directrices para su desarrollo, de tal manera que se dejó en un plano secundario a estos derechos. Sin embargo, en algunos artículos aislados, ubicados en diferentes capítulos, se pueden apreciar ciertos derechos que, a través de este cuerpo constitucional, se otorgaron a los ciudadanos, tal es el caso del artículo 112 ubicado en la Sección Cuarta relativa a las atribuciones del

presidente y restricciones de sus facultades, concretamente en la fracción segunda, donde, por ejemplo, se establecía como una restricción del Presidente privar de la libertad a un ciudadano o imponerle una pena determinada, sin embargo, podía arrestar a un individuo cuando así lo exigiera el bien y seguridad de la Federación, con la limitante de que esta medida no podría ser a criterio del titular del Poder Ejecutivo, ya que se le obligaba a poner a la persona arrestada a disposición del tribunal competente dentro del término de cuarenta y ocho horas. Por otra parte, la fracción tercera del artículo citado indicó que el Presidente no podía ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni privarle de la posesión, uso o aprovechamiento de ella.

Más adelante, en los artículos 147 a 156 pertenecientes a la Sección Séptima titulada *Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la Federación la administración de justicia*, se incluyeron garantías individuales como son prohibir la aplicación retroactiva de la ley o imponer algún tipo de tormento, donde destaca el artículo 152 el cual encierra la garantía de legalidad.

En la Sección Segunda titulada *De las obligaciones de los Estados*, se aprecia el artículo 161, el cual se componía de nueve fracciones, donde se distingue la fracción cuarta en la cual se imponía como obligación de los Estados proteger a los habitantes en el uso de la libertad para imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, este artículo a su vez se relaciona con el artículo 50 fracción III del mismo ordenamiento donde se asentó como facultad exclusiva del Congreso General, proteger y arreglar la libertad política de imprenta a fin de que jamás pudiera ser suspendido su ejercicio, de esta manera, en la Constitución de 1824 se protegió la libertad de expresión de las ideas al ser un derecho del hombre, si bien, no se refería directamente a la manifestación verbal de las ideas, si consignó como garantía la libertad de imprenta o expresión escrita de las mismas, y se impuso

tanto al Congreso General como a los Estados, la obligación de asegurar a los ciudadanos el uso de este derecho otorgado por la Constitución.

Como lo señala el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *El Juicio de Amparo*, fuera de esta escasa enunciación de derechos del gobernado frente al Estado, en la Constitución de 1824 no se instituyó, como en la de Apatzingán, la consagración exhaustiva de los derechos del hombre, por lo que bajo este aspecto es inferior a ésta. Si en cuanto a la declaración de las garantías individuales es deficiente, por mayoría de razón se concluye que la Constitución de 1824 tampoco consigna el medio jurídico de tutelarlas. Sin embargo, en la última parte del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, se descubre una facultad con la que se invistió a la Corte Suprema de Justicia, consistente en conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley, atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero control de constitucionalidad y de legalidad, según el caso, ejercitado por dicho alto cuerpo jurisdiccional.¹

1.3 Constitución de 1836.

El 29 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que instituían definitivamente el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la Nación.

La primera ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos. El mérito inicial de este documento es el establecimiento de un catálogo claro y especializado de las garantías individuales, que son los derechos del gobernado oponibles al poder público.²

La segunda ley creó el Supremo Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, se integraba por cinco miembros, con facultades desmedidas,

¹ Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Cuadragésima primera edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p.p. 105.

² Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.p. 96

hasta el punto de constituir una verdadera oligarquía, debido a que el control constitucional ejercido por dicho Poder no se limitaba únicamente al ámbito jurisdiccional, sino meramente político, en consecuencia, sus resoluciones tenían validez *erga omnes*³.

Las leyes tercera, cuarta y quinta, organizaban los poderes y fijaron los procedimientos de su elección y sus atribuciones. En la sexta ley se ordenó la división del territorio de la República en Departamentos y su gobierno interior; y en la séptima, se señaló el tiempo y el modo de hacer las reformas constitucionales.

Con base en la temática de este trabajo, la Primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 es la que reviste mayor importancia al referirse a los derechos y deberes de los mexicanos y habitantes de la República, por lo que en ella se consagró las garantías de seguridad jurídica y de libertad personal al disponer que ninguna persona podía ser detenida sin mandamiento de un juez competente o no poder ser juzgado ni sentenciado por otros tribunales sino únicamente por los establecidos en virtud de la Constitución, entre otras.

En relación a la propiedad, en la fracción III del artículo 2º de la Primera Ley, se instituyó que la privación de los bienes de una persona, de su libre uso y aprovechamiento, sólo podría llevarse a cabo cuando lo exigiera la pública utilidad. Además, en la fracción VII del mismo numeral se asentó la libertad de emisión del pensamiento, y se prohibió la previa censura para los medios escritos de expresión; así también, se reconoció la libertad de tránsito.

Igualmente, se prohibió al Congreso General y al Poder Ejecutivo privar a alguna persona de su propiedad, dar efecto retroactivo a las leyes que no fueran meramente declarativas, privar o suspender a los ciudadanos de los derechos declarados en el texto constitucional, así como privar a alguien de su libertad o imponerle alguna pena salvo que lo exigiera el bien o seguridad pública.

³ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 108

A pesar de que en la Constitución de 1836 se asentaron derechos fundamentales del hombre, no se advierte la existencia de un medio jurídico destinado al resguardo de los mismos, no obstante es necesario analizar brevemente la figura del Supremo Poder Conservador creado en la Segunda Ley, esto en razón, de retomar algunos antecedentes acerca del juicio de amparo, en este sentido, se ha querido ver en la facultad controladora que invistió al Supremo Poder Conservador un antecedente histórico del juicio de amparo, sin embargo, como bien lo explica el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela⁴, ambas figuras como medios de protección de un orden jurídico, son distintas ya que, por una parte, en el juicio de amparo se encuentran los elementos del proceso, es decir, la parte actora que puede ser una persona física o moral que se ve afectada en su esfera jurídica por un acto proveniente de una autoridad, quien asume el carácter de parte demandada en razón de haber emitido el acto que de ella se reclama y el juez, que será el encargado de declarar la reparación de las garantías afectadas; en este sentido, la parte afectada acciona al órgano jurisdiccional al ejercer la acción, en consecuencia, se forma una relación procesal y finalmente, el litigio será resuelto mediante la sentencia que emita el órgano referido. Ahora bien, al hacer una comparación con la facultad controladora del Supremo Poder Conservador, prevalece la ausencia de la parte agraviada, no se establece una relación procesal toda vez que el Supremo Poder Conservador únicamente podía actuar excitado por alguno de los otros tres poderes, asimismo destaca la falta de efectos relativos de sus decisiones, ya que éstas eran erga omnes, en consecuencia, no tiene similitud con el juicio de amparo.

Por lo antes expuesto se concluye que la Constitución de 1836 no incorporó en su texto constitucional un medio jurídico encaminado a la protección de los derechos consignados en la Primera de sus Siete Leyes, a pesar de ello, se aprecia en la Quinta Ley de la Constitución Centralista de 1836 que se concedió a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer de los *reclamos* a los que aludía el artículo 12, fracción XXII, es decir, a la errónea calificación de las causas

⁴ Idem. p.p. 108

de utilidad pública en los casos de expropiación de los cuales trataba el párrafo 3º del artículo 2º de la Primera Ley Constitucional, atribución que, podría suponerse, un medio de protección y defensa del derecho de propiedad en cuanto a las causas de utilidad pública, al otorgarle al Poder Judicial la potestad de decidir sobre la calificación de utilidad pública hecha por el Presidente y sus cuatro ministros o por el gobierno de los Departamentos y su junta departamental, asimismo, se puede observar en el último párrafo de la fracción III del artículo 2º de la Primera Ley Constitucional, un antecedente de la suspensión del acto reclamado ya que el reclamo interpuesto por el afectado suspendía la ejecución hasta que se emitiera el fallo correspondiente.

No obstante la existencia de esta vía de reclamación para la defensa del derecho de propiedad, no fue suficiente con dotar de facultades al Poder Judicial para conocer de ella, además debió crearse una ley reglamentaria que precisara el procedimiento a seguir y que diera a las partes la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, con lo cual se hubiera dado mayor eficacia para salvaguardar este derecho.

Por otro lado, si la Corte Suprema de Justicia resolvía a favor del particular, éste no tenía plena certeza de que dicha resolución se ejecutara a su favor ya que con base en el artículo 12 fracción III de la Segunda Ley Constitucional, el Supremo Poder Conservador estaba facultado para declarar la nulidad del acto emitido por el Poder Judicial con la simple excitativa de alguno de los otros poderes, y de ser así, esta nueva resolución era inatacable por mandato expreso de los artículos 15 y 17 de la Ley referida, por lo que se dejaba al afectado en estado de indefensión.

1.4 Constitución de Yucatán de 1841.

Como resultado del sistema centralista que imperaba en México, tuvo lugar el movimiento separatista de Yucatán, que desde 1837 se quejaba de los

impuestos gravosos, principalmente los de las aduanas, cuyos productos se remitían al resto del país sin beneficiar a la Península. En mayo de 1839, hubo un levantamiento armado en Mérida, dando lugar a que se reestableciera el régimen federal en la Península, de esta manera se separó Yucatán del resto del país y es así como se convocó a un Congreso Local a efecto de elaborar una constitución para el Estado, en donde participó Don Manuel Crescencio Rejón con un proyecto de constitución, el cual fue aprobado por el Congreso del Estado el 31 de marzo de 1841; entró en vigor el 16 de mayo del mismo año.

La importancia de este documento constitucional, que estuvo en vigor sólo a nivel local, se debe a que en él se creó un catálogo de los derechos de los gobernados oponibles al poder público, a los cuales se les dio el nombre de *garantías individuales* y estatuyó en nuestro país la figura jurídica del amparo que sería ejercido por el Poder Judicial con la ventaja de que dicho control se haría extensivo a todo acto contrario a la Constitución, con ello tuvo una visión más extendida que no únicamente lo limitó a las garantías individuales o a las atribuciones entre el Estado y la Federación.

Don Manuel Crescencio Rejón propuso tres tipos de amparo: contra actos legislativos considerados inconstitucionales; contra actos del Poder Ejecutivo igualmente estimados inconstitucionales y contra actos de cualquier autoridad, excepto las de carácter judicial, que se apreciaran como violatorios de las garantías individuales. Con base en el pensamiento de este ilustre jurista, el juicio de amparo se adoptó en la Constitución de Yucatán de 1841 con las siguientes modalidades:

1. Amparo por violación de garantías individuales, por autoridades no judiciales, del cual conocería un juez de primera instancia.
2. Amparo por violación de garantías individuales por un juez de primera instancia, en cuyo caso conocería su superior jerárquico.

3. Amparo contra actos del gobernador por violaciones a la Constitución, dejaba fuera los actos violatorios de la ley secundaria, del que tocaría conocer a la Corte Suprema de Justicia y sus resoluciones tendrían sólo efectos particulares.
4. Amparos contra actos inconstitucionales del Poder Legislativo, de los cuales igualmente conocería la Corte Suprema de Justicia y con efectos particulares.

Lo anterior se desprende del contenido de los siguientes artículos del cuerpo normativo estudiado:

“Artículo 62. Corresponde a este tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia):

“1º Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.

“Artículo 8º. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

“Artículo 9º. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.”⁵

⁵ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 115

Asimismo, se consagró el principio de instancia de parte agraviada al otorgar a los jueces de primera instancia la facultad de conceder el amparo a los que les pidieran su protección al haber sido violada su esfera jurídica en lo concerniente a sus garantías individuales. De esta forma se atribuye al juicio de amparo la facultad de ser un medio de tutela de los derechos del gobernado, denominados garantías individuales. El amparo procedía contra toda clase de funcionarios que no fueran del Poder Judicial.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo se manifestó al otorgar como una de las facultades de la Corte Suprema de Justicia la de *“amparar en el goce de sus derechos a los que le pidieran su protección, contra las leyes y decretos de la Legislación que fueren contrarias a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”*, de esto se observa una limitante en el amparo ya que la Corte debía reparar el agravio en la *parte en que las leyes o la Constitución hubiesen sido violadas*.

En resumen, el proyecto propuesto por Don Manuel Crescencio Rejón adoptado por el Congreso Local, incorporó en su texto los derechos fundamentales del hombre a los que llamó garantías individuales, asimismo, creó el medio jurídico adecuado para su defensa en contra de los actos de cualquier autoridad, además tuvo como finalidad lograr el control de la constitucionalidad de los actos provenientes del Poder Legislativo y el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo.

1.5 Bases Orgánicas de 1843.

Nicolás Bravo como presidente interino de nuestro país, convocó a un nuevo Constituyente en octubre de 1842, llamado *Junta Nacional Legislativa*, que se dio a la tarea de elaborar una nueva Constitución, denominada *Bases de*

Organización Política de la República Mexicana, conocidas como *Las Bases Orgánicas*, lo que dio lugar a la creación de la segunda República Centralista, y suprimió al Supremo Poder Conservador sin instaurar un órgano o sistema de control que lo sustituyera, sin embargo, se otorgaron mayores facultades al Poder Ejecutivo. Este nuevo ordenamiento estuvo vigente hasta la expedición del decreto de 22 de agosto de 1846, por medio del cual se restauró la vigencia de la Constitución de 1824.

La importancia de las Bases Orgánicas únicamente radica en el Título II donde cabe mencionar el artículo 9º constituido por catorce fracciones en las que se asentaron los derechos de los habitantes de la República; como son la libertad, manifestación de las ideas, la garantía de que ninguna persona podía ser detenida sino por mandato de autoridad competente dado por escrito y firmado, libertad de tránsito, protección a la propiedad, entre otras, lo que conlleva a dar mayor énfasis a los derechos contenidos en las fracciones VIII y XI, al representar un antecedente de los artículos 14 y 16 de la Constitución vigente, respectivamente, por consagrar la garantía de legalidad.

“Artículo 9. Derechos de los habitantes de la República.

“... VIII. Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales, sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes.

“XI. No será cateada la casa, ni registrados los papeles de ningún individuo, sino en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes...”⁶

A pesar de que en las Bases Orgánicas de 1843 se destinó un apartado a los derechos del hombre, sin embargo, no se estructuró un instrumento para su

⁶ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, UNAM-Harla, 1990, p.p. 506-507.

tutela como en el caso de la Constitución de Yucatán de 1841, por lo que aun cuando se suprimió la figura del Supremo Poder Conservador, no hubo reformas trascendentes que buscaran la protección de las garantías individuales o, en su caso, se encomendara dicha tarea al Poder Judicial. No obstante se prohibió al Poder Legislativo imponer directa o indirectamente pena de ninguna especie a algún ciudadano, dar efecto retroactivo a las leyes o suspender las garantías individuales, salvo que así lo exigiere la seguridad de la Nación.

1.6 Acta de Reformas de 1847.

En diciembre de 1846 se convocó a un Congreso Constituyente (en el que participó el propio Manuel Crescencio Rejón), se suscribió un dictamen que propuso nuevamente como ordenamiento jurídico que estructurara al país a la Constitución de 1824 sin reforma alguna y con ello restaurar el régimen federal, esto en razón de la posible guerra con Estados Unidos y con el objeto de no dejar inconstituida a la República. En este Congreso se formuló un voto particular por Mariano Otero, quien retomó la ideología de Manuel Crescencio Rejón, planteó que se hicieran las reformas correspondientes a la Constitución asimismo se incorporaran los derechos de la persona y el amparo, debido a que estas instituciones debían estar comprendidas en el texto constitucional de la Nación y no reguladas en leyes secundarias; finalmente, Mariano Otero logró la aprobación del Acta de Reformas, la cual se promulgó el 18 de mayo de 1847.

Otero concibió que se diera al Poder Judicial el derecho de proteger a los ciudadanos en el goce de los derechos que la misma Constitución les concedía contra los actos provenientes de los otros Poderes de la Unión o de los Estados, de esta manera los tribunales deberían sujetar sus resoluciones al texto constitucional y en caso de que hubiera controversia con una ley secundaria, resolverían con base en lo previsto por la propia Constitución, como norma fundamental.

Del Acta de Reformas de 1847 es importante hacer mención de los artículos 5º y 25 cuyo texto fue el siguiente:

“Artículo 5º. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce una ley fijará las garantías de la libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

“Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo, y Ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.⁷

Del contenido del artículo 5º se advierte que el Acta de Reforma de 1847 no concibió en su texto original a los derechos del hombre reconocidos como garantías individuales, sino que se delegó en una ley secundaria el reconocimiento de las mismas y la creación de los medios encaminados a su protección. La importancia de esta disposición reside en que se refirió a la necesidad de crear una ley que fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de los habitantes de la República y que erigiera el medio de hacerlas efectivas, por lo que fue necesario un medio de control constitucional y una ley reglamentaria que hiciera efectivas las garantías individuales de los gobernados, al respecto cabe decir que se elaboró un proyecto de ley reglamentaria del Acta de Reformas, sin embargo, no se promulgó la ley de amparo correspondiente debido a la inestabilidad política del país en aquella época, la cual hubiera dado eficacia a dicha institución.

⁷ Cfr. Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 118.

Por otra parte, en el artículo 25 se implantó un sistema de control jurisdiccional que concedió a los gobernados el derecho de ser amparados en el ejercicio de sus garantías individuales; se otorga la facultad de amparar a los habitantes de la República a los tribunales federales, asimismo se fija la procedencia del juicio de amparo contra actos provenientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de esta manera se constituyó un proceso a seguir ante un órgano jurisdiccional.

Otro mérito que se desprende del contenido del artículo 25 consistió en ratificar un principio que subsiste en nuestra actual Legislación de Amparo concerniente a que la sentencia dictada por los tribunales debe limitarse a impartir la protección solicitada por el afectado en el caso que dio lugar a ejercer la acción respectiva, esto es, el tribunal debía abstenerse de hacer declaraciones más allá de lo demandado, estaba impedido para hacer declaraciones generales en relación a la ley o acto reclamado, esto último se conoce como la Fórmula Otero o principio de relatividad de las sentencias de amparo, lo cual ha sido confirmado en el artículo 107, fracción II de nuestra Constitución en vigor. Las ideas principales de la Fórmula Otero se anotan a continuación:

1. El juicio se sigue a petición de la parte agraviada por el acto constitucional.
2. La parte agraviada tiene que ser un individuo particular.
3. La sentencia se limitará a resolver sobre el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que motivare la queja.⁸

De lo expuesto con anterioridad se puede advertir que sólo se facultaba para conocer de las violaciones a las garantías individuales a los tribunales federales, no así a los tribunales locales, por tal motivo, esta es una facultad que sólo se reservó al ámbito federal, asimismo, se podía solicitar el amparo contra actos que provinieran de los Poderes Ejecutivo o Legislativo y que afectaran los

⁸ Idem. p.p. 120.

derechos del gobernado, pero no se podía solicitar el amparo contra actos del Poder Judicial; además se acogió el principio de relatividad de las sentencias de amparo, al limitar a los tribunales de la Federación a impartir su protección sobre el caso particular expuesto por el agraviado.

El amparo en el Acta de Reformas de 1847 se ostentó como un medio de control de un ordenamiento ordinario, es decir, como protector de las garantías individuales cuya fijación se dejó a una ley secundaria, en la Constitución Yucateca de 1841, en cambio, se reveló como un medio de tutela constitucional genuino.⁹

1.7 Constitución de 1857.

Debido a la necesidad de organizar una asamblea legislativa que incorporara en un ordenamiento los ideales de la Independencia, se convocó a un Congreso Constituyente, mismo que se reunió en la Ciudad de México el 18 de febrero de 1856, y de esta manera el 5 de febrero de 1857, al ser presidente Valentín Gómez Farías, el Congreso aprobó la nueva Constitución que organizó al país como una república representativa, democrática y federal.

En la Constitución de 1857 se hizo la declaración de los derechos del hombre en el Título Primero comprendido por los artículos 1º a 29, donde se reconocieron las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la garantía de legalidad, estipulada en los artículos 14 y 16, y con base en el artículo 14 se extendió la tutela del amparo a toda la Constitución y leyes secundarias.

En el artículo 1º de la Constitución de 1857 se plantea la postura individualista y liberal que deriva de la Declaración de los Derechos del Hombre de

⁹ Chávez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1990, p.p. 62.

1789 y que fue adoptada por el Constituyente al reconocer a los derechos del hombre como la base y el objeto de todas las instituciones sociales, en consecuencia, todas las leyes y autoridades del país debían respetar las garantías otorgadas por la Constitución, aunque cabe precisar que en dicho ordenamiento no se especificó cuáles son los derechos del hombre, sólo se enunció las garantías concedidas a los gobernados, de esta manera se advierte que varias de las garantías consignadas no corresponden precisamente a los derechos del hombre, sino más bien a un derecho del ciudadano, esto con base en la tesis jusnaturalista adoptada por el Constituyente de 1857, ya que no únicamente se consagraron los derechos del hombre como un derecho anterior y superior a la sociedad, sino que además se incorporaron derechos que el hombre tiene, no en cuanto a su calidad misma, sino como miembro de una colectividad y de esta suerte, se comprenden las garantías de seguridad jurídica,¹⁰ y es así como el texto de los artículos 14 y 16 va a ser la base para el desenvolvimiento del amparo con lo que se tutelaría tanto la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad.

De esta manera, en la Constitución de 1857 se reconoció a los derechos del hombre como garantías individuales y se dispuso un medio para su protección, esto es, el juicio de amparo instituido en los artículos 101 y 102, asimismo en la primera parte del último de los artículos mencionados se dio pauta para la expedición de las distintas leyes orgánicas durante la vigencia de dicha Constitución, lo que marcó una diferencia respecto de los ordenamientos anteriores que únicamente eran de carácter declarativo.

El amparo se hizo extensivo a los actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, esto se advierte de la fracción I del artículo 101. En las fracciones II y III del precepto referido se constituyó el amparo como un medio de control sobre el ámbito de competencia de la Federación y de los Estados, es decir, con el objeto de evitar la invasión de competencias, ya sea de la Federación

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Trigésima sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p.p.147.

a los Estados o viceversa; esta tarea se encomendó nuevamente a los tribunales federales.

Por otra parte, a diferencia del Acta de Reformas de 1847, donde no se plasmó el principio de parte agraviada, en la Constitución de 1857 se incorporó este principio para la procedencia del amparo en el artículo 102, lo cual quiere decir que sólo la persona afectada por un acto de autoridad estaría en posibilidad de promover el juicio de amparo, de esta manera tampoco habría intervención de algún órgano del Estado como promotor del medio de control, es decir, se descartó la posibilidad de que una autoridad pudiera atacar a otra a través del amparo al pretender que la actuación de su contraria fuera declarada inconstitucional; además, apareció la fijación del concepto de agravio como otro de los requisitos fundamentales en el juicio de amparo; así se especificó que el agravio tenía que ser personal y directo, de tal manera que sólo pudiera promover el amparo la persona directamente agraviada por el acto violatorio de garantías.¹¹

En la última parte del artículo 102 se reitera el principio de relatividad de las sentencias de amparo o Fórmula Otero señalado en el Acta de Reformas de 1847, consistente en que el tribunal debía abstenerse de hacer declaraciones más allá de lo demandado, es decir, estaba impedido para hacer declaraciones generales en relación a la ley o acto reclamado y solamente debía impartir la protección y amparo solicitado por el gobernado afectado en su esfera de derechos.

En resumen, fue en la Constitución de 1857 donde se forjaron las bases constitucionales del juicio de amparo que con posterioridad fueron retomadas por la Constitución de 1917, además durante su vigencia se expidieron las primeras leyes reglamentarias que asentaron los procedimientos que dieron vida a esta importante institución jurídica.

¹¹ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, op. cit. p.p. 69.

1.8 Leyes Reglamentarias del Juicio de Amparo de 1861, 1869 y 1882.

1.8.1 Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1861.

Como se indicó en el apartado que antecede, los procedimientos y formas del orden jurídico para los juicios previstos en el artículo 101 de la Constitución de 1857 se determinarían por una ley, misma que exigía el artículo 102 del ordenamiento referido, y es así como el 30 de noviembre de 1861 se expidió la primera ley reglamentaria del juicio de amparo, denominada *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación*. Constaba de 34 artículos divididos en 4 secciones, de las cuales la primera sección se dedicó al juicio de amparo como medio de protección de las garantías individuales. La importancia de esta primera ley de amparo radica en que abrió el camino para el control de la legalidad.

En el artículo 1º se reguló la competencia de los tribunales federales para impugnar las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho en los términos de la ley reglamentaria, con ello adquiere una característica del principio de publicización del proceso; en cuanto al artículo 2º, se reconoció el derecho de todo habitante de la República de acudir a la justicia federal para solicitar el amparo y protección al considerar que se habían violado las garantías individuales otorgadas por la Constitución en su persona e intereses. De lo anterior se advierte que no únicamente se limitaba el amparo a defender los derechos contenidos en el texto constitucional sino que de cierta forma, se hacía extensivo a los ordenamientos secundarios derivados de la Constitución.

En el artículo 3º se precisó la competencia del juez de distrito del Estado en que residiera la autoridad que motivaba la queja, de igual forma, se señalaba que si el acto reclamado provenía de un juez de distrito, el amparo se promovía ante su suplente; de la primera parte de este precepto se despejaron las dudas en cuanto a la procedencia del juicio de amparo contra las autoridades judiciales, por lo tanto, el amparo ya no se limitaba al control de los actos del Poder Legislativo y

Ejecutivo, sino que se amplía a los actos de cualquier autoridad que violara las garantías individuales, incluso el Poder Judicial. En cuanto al curso inicial de demanda, los requisitos eran sumamente sencillos ya que era suficiente con expresar la garantía violada.

Por otra parte en el artículo 4º se estableció que con la queja se corriera traslado al Promotor Fiscal (hoy Ministerio Público) dentro del término de tres días y con audiencia de este Promotor el juez de distrito debía declarar dentro del tercer día si iniciaba el procedimiento de acuerdo con lo estipulado por el artículo 101 Constitucional, lo que indica que al constituir este cuerpo normativo un primer esfuerzo del legislador naturalmente existen deficiencias, muestra de ello es el contenido del artículo 4º ya que el hecho de que el juez de distrito diera vista al Promotor Fiscal antes de iniciar el juicio lo sujetaba a considerar un criterio que prejuzgaba sobre el caso especial sin seguir el proceso correspondiente, excepto en el caso de que hubiera urgencia para suspender el acto que se estimaba violatorio de las garantías individuales lo cual creó un antecedente de la suspensión en nuestra ley de amparo en vigor.

Si el juez de distrito decretaba la apertura del juicio se requería para su substanciación un escrito de las partes que eran el Promotor Fiscal, el quejoso y la autoridad responsable a quienes se les dio el carácter de partes en el juicio de amparo. Hubo un término de prueba que no excedía de ocho días y posteriormente el juez de distrito pronunciaba la resolución correspondiente en la cual debía limitarse a declarar que la Justicia de la Unión amparaba y protegía al quejoso, con ello se puntualizó el principio de relatividad de las sentencias de amparo que se incorporó en el artículo 31 de dicho ordenamiento jurídico.

Cabe acentuar que esta primera legislación reglamentaria del juicio de amparo ordenaba que la sentencia emitida se hiciera pública para obligar a la autoridad responsable a dar cumplimiento a la resolución concesoria del amparo, asimismo, concentró el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento a la

ejecutoria, por lo que el juez debía requerir al superior jerárquico de la autoridad responsable, en caso de que ésta última no hubiera dado cumplimiento dentro del término de tres días al fallo protector de garantías.

Esta legislación asentó el recurso de apelación ante el Tribunal de Circuito en caso de que la resolución fuere negativa en cuanto a la apertura del juicio o bien, para impugnar la sentencia que concedía el amparo y protección al quejoso, además había un recurso de súplica que procedía ante la Sala de la Suprema Corte en caso de revocación o modificación de la sentencia.

De lo anterior se advierte que en esta primera ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 se reguló un procedimiento sencillo, regido en su mayoría por el principio dispositivo, a efecto de lograr que el amparo fuera un medio eficaz para la protección de los derechos del hombre.

Como características de la Ley de 1861 se puede mencionar su tendencia expansionista de la figura del amparo en relación con lo que incorporaba el texto constitucional, debido a que fue el punto de partida del amparo como control de la legalidad de los ordenamientos secundarios, es decir, procedía el juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que no sólo violará las garantías individuales sino también las leyes secundarias, lo que hace evidente la tendencia de que el citado juicio asumiera el control de la legalidad respecto de los referidos ordenamientos. A pesar de ello, esta ley prácticamente no tuvo vigencia por los acontecimientos de la época.

1.8.2 Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1869.

Esta fue la segunda regulación jurídica que se producía respecto de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, su denominación oficial era *Ley Orgánica sobre el recurso de amparo de 1869*, entró en vigor el 20 de enero de 1869 y derogó a la Ley de 1861.

El artículo 1º de la Ley de 1869 transcribía íntegramente el artículo 101 de la Constitución de 1857 y determinó que el juicio de amparo era improcedente en los negocios judiciales, según lo preveía el artículo 8º de la ley en comento.

Para conocer del juicio de amparo era competente el juez de la demarcación en que se hubiere ejecutado o trataré de ejecutarse el acto reclamado, con esto se observa que se fijó la competencia de los tribunales con base en el lugar de residencia del juez que conociera del asunto y no en razón del lugar en que residiera la autoridad que motivaba la queja como lo señaló la Ley de 1861.

En cuanto al escrito inicial de demanda, los requisitos previstos en la Ley de 1869 eran sumamente sencillos, ya que al igual que en la Ley de 1861 el quejoso debía indicar la garantía individual que considerara violada y como nuevo requisito expresar cuál de las tres fracciones del artículo 1º servía de fundamento a su queja. Se consideró como partes en el juicio al quejoso y al Promotor Fiscal, no así a la autoridad responsable.

Aunque el procedimiento acogido en la Ley de 1861 era similar al de la nueva ley reglamentaria, no obstante, encontramos en la Ley de 1869 reformas que perfeccionaron al juicio de amparo al dársele amplia entrada sin que fuera necesario un criterio previo emitido por el Promotor Fiscal sobre la procedencia del mismo, además decretó que las sentencias dictadas por los jueces de distrito ya no serían apelables ante el Tribunal de Circuito, sino que serían revisadas de oficio por la Suprema Corte de Justicia.

Otro rasgo sobresaliente de la Ley en estudio es la creación del informe con justificación de la autoridad responsable, a efecto de que expresara si era cierto o no el acto reclamado que se le imputaba, así como la obligación impuesta a la autoridad responsable para proporcionar oportunamente las constancias necesarias para la substanciación del juicio, mismas que adquirirían el carácter de

pruebas, lo que daba al juez mayores bases para entrar al estudio del asunto y emitir su resolución; además después de concluido el periodo probatorio se abrió un periodo de seis días para que las partes tomaran los apuntes necesarios a efecto de formular por escrito los alegatos correspondientes.

Con respecto a la figura del Promotor Fiscal se le dio mayor intervención en el procedimiento al correrle traslado con los informes previo y justificado rendidos por la autoridad responsable, con el objeto de que emitiera la determinación correspondiente, sin embargo tuvo una injerencia mayor al tratarse de la suspensión del acto reclamado, ya que con el informe previo se le corría traslado antes de que se emitiera la resolución respectiva, lo cual sujetaba al juzgador al criterio que debía formular dicho Promotor. Como excepción a lo anterior se contemplaron los casos de urgencia, en que el juez debía resolver sobre dicha suspensión a la brevedad posible con base en el escrito inicial del quejoso, así como la hipótesis comprendida en el segundo párrafo del artículo 3º donde se facultó al juez para suspender provisionalmente el acto reclamado, de lo anterior se aprecia que la Ley de 1869, reguló tácitamente la suspensión provisional y definitiva. La resolución sobre la suspensión del acto reclamado no admitía más recurso que el de responsabilidad. En relación a la ejecución de la resolución que otorgaba la suspensión del acto reclamado se seguía el mismo procedimiento establecido para el incumplimiento de las sentencias que concedían el amparo.

En el artículo 2º se reiteró el principio de que el juicio de amparo únicamente procedía a petición de la parte agraviada; y que la sentencia sólo se limitaría a proteger y amparar a individuos particulares, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto reclamado.

La principal reforma de la Ley de 1869 fue asentar el efecto originado por una sentencia que concedía el amparo, esto es, restituir las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución, con ello se extendió el ámbito protector del amparo, ya que no sólo se limitó a declarar la violación de garantías,

ahora se obligaba a la autoridad responsable a regresar las cosas al estado que tenían antes de cometer la violación y así reparar al quejoso el daño ocasionado a su esfera jurídica. Asimismo, se perfeccionaron las reglas para el logro del cumplimiento y ejecución del fallo protector de garantías, ya que de consumarse el acto reclamado serían encausados tanto la autoridad ejecutora como su superior jerárquico.

Por otra parte, el artículo 25 instaura las causas de responsabilidad en que pudieran incurrir jueces y magistrados lo que dio mayor énfasis en la protección de los derechos del hombre, al constreñir a los órganos jurisdiccionales al seguimiento y estudio cauteloso del proceso.

En resumen, la Ley de 1869 tuvo una visión más proteccionista de los derechos del hombre al perfeccionar el procedimiento, mismo que estuvo regido en su mayoría por el principio dispositivo. Hizo más estrictas las sanciones para las autoridades que ejecutaran el acto reclamado después de dictarse la sentencia concesoria del amparo, además se instituyó la responsabilidad en que podían incurrir jueces y magistrados.

1.8.3 Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1882.

El 14 de diciembre de 1882 se expidió la tercera ley de amparo llamada *Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal*, la cual derogó la Ley de 1869.

Nuevamente en el artículo 1º de la Ley de 1882 se transcribió íntegramente el artículo 101 de la Constitución de 1857. En el artículo 2º de la ley en comento se reiteró el principio de relatividad de las sentencias de amparo o “Fórmula Otero” de conformidad con el artículo 102 de la Constitución de 1857. El procedimiento incorporado en esta Ley fue similar al de la Ley de 1869, inclusive la Suprema Corte continuó con la facultad concedida en la legislación anterior consistente en

revisar las resoluciones pronunciadas por los jueces de distrito, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 33. En la Ley de 1882 se admitió la procedencia del juicio de amparo en los negocios judiciales de carácter civil, se decretó un término de cuarenta días siguientes a aquel en que causara ejecutoria la sentencia que violaba garantías individuales para su interposición. El artículo 4º se refirió a la figura de la competencia auxiliar al permitir que en los lugares en donde no hubiera jueces de distrito, los jueces de los Estados podían admitir la demanda de amparo y continuar con el proceso hasta que se pudiera dictar sentencia. Además, en el artículo 6º se previno la procedencia del juicio de amparo contra jueces de distrito y magistrados de Tribunales de Circuito.

Por primera vez se permitió la figura del apoderado para interponer el juicio de amparo, o bien, en situaciones urgentes, los ascendientes o descendientes del agraviado podían interponer la demanda y posteriormente ser ratificada por el quejoso.

No se permitió interponer nuevamente el juicio de amparo respecto de un asunto ya resuelto.

Por otra parte, se reguló más enfáticamente lo relativo a la suspensión en el juicio de amparo, al otorgar al juez de distrito la facultad de conceder la suspensión inmediata cuando se tratara de ejecución de pena de muerte, destierro o alguna de las penas prohibidas por la Constitución, y que de no concederse, el perjuicio que se causare fuera de difícil reparación, asimismo surgió el recurso de revisión pero únicamente en contra del auto que concediera o negare la suspensión, que procedía ante la Suprema Corte de Justicia; además, se reguló la figura procesal del sobreseimiento (artículos 35 al 37).

Nuevamente se señala como parte en el juicio de amparo al quejoso y al Promotor Fiscal. Se expresa que la autoridad responsable no es parte en el juicio

de amparo, no obstante, se le permitió rendir su informe con justificación, aportar las pruebas necesarias, así como formular los alegatos correspondientes.

El artículo 42 sentó las primeras bases en cuanto al principio de suplencia de la queja deficiente, aunque con posterioridad se regularían con mayor precisión.

En los casos de resistencia al cumplimiento de la sentencia que concedía el amparo, el juez de distrito contaba con facultades para procesar a la autoridad encargada de su ejecución. Se instituye la figura de la queja ante la Suprema Corte por exceso o defecto en que hubiere incurrido el juez de distrito.

También se reiteró el principio de instancia de parte agraviada, la prosecución oficiosa del juicio de amparo y la responsabilidad del Promotor Fiscal de vigilar el curso del procedimiento en el juicio de amparo.

El mérito de la Ley de 1882 fue codificar con mayor precisión y técnica al juicio de amparo por lo que esta institución alcanzó una evolución notable al contar ya con un procedimiento más detallado y perfeccionado en la protección de los derechos del hombre lo cual sentó las bases de nuestra actual legislación.

La Ley de 1882 se incluyó posteriormente en el Código de Procedimientos Federales de 1897 y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

1.9 Código de Procedimientos Federales de 1897.

El 6 de octubre de 1897 se expidió el *Código de Procedimientos Federales*, que tuvo por objeto reunir en un solo ordenamiento todas las leyes de carácter federal y comprendió al juicio de amparo en el Capítulo VI del Título II, donde se prescribió que el juicio de amparo sólo podía promoverse y seguirse a petición de la parte agraviada en cuyo perjuicio se había violado una garantía individual,

además se indicó que tanto la Suprema Corte como los jueces de distrito al pronunciar sentencia, podían suplir los errores en los cuales incurrió el quejoso al citar la garantía violada, de esta manera conservó la figura de la suplencia de la queja y en materia civil se inclinó hacia el establecimiento del principio de estricto derecho. Se declaró que la sentencia que concede el amparo deja sin efecto el acto reclamado y, en consecuencia, restituye las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución; primordialmente se concentraron los principios generales que rigen al juicio de amparo.

Una desventaja de este ordenamiento fue que en el artículo 781 dio pauta a que el juicio de amparo fuera un medio idóneo para combatir cualquier resolución judicial dictada dentro de un proceso civil, lo que trajo como consecuencia un aumento en la interposición de este juicio, por lo que se esbozó el abuso del juicio de amparo.

Estableció reglas para fijar la competencia de los jueces al indicar que el juez competente para conocer del juicio de amparo era aquel en cuya demarcación se tratara de ejecutar el acto reclamado.

Una de sus mayores aportaciones fue delinear la figura del tercero perjudicado al que se definió como *la parte contraria al agraviado en un negocio judicial del orden civil*¹² y se le concedió el recurso de queja para combatir el exceso en la ejecución de la sentencia que afectara sus intereses.

Retoma la tendencia fijada en la Ley de 1882 en el sentido de negarle a la autoridad responsable el carácter de parte en el juicio de amparo, pero se le permite aportar pruebas y formular alegatos, al mismo tiempo, tenía la obligación de rendir su correspondiente informe justificado, ya que de no hacerlo se presumía cierto el acto que de ella se reclamaba.

¹² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 136

Entre las innovaciones más trascendentes de este ordenamiento se encuentra la facultad que se otorgó a la mujer casada y a los menores de solicitar el amparo, aún sin la intervención de su representante legítimo, cuando el acto reclamado afectara su integridad personal, con lo que se pretendió que cualquier persona que fuera afectada en su esfera jurídica pudiera defender sus derechos por medio de esta institución, por lo que se intenta eliminar obstáculos. En lo concerniente a la personalidad del apoderado del quejoso, se observa una mayor flexibilidad ya que no se requería poder o cláusula especial para que el apoderado prosiguiera con el juicio, aunque si se requería para desistirse de éste.

Por otra parte, en materia de la suspensión del acto reclamado, se hace mención en especial a los actos negativos, que son aquéllos en los que la autoridad se niegue a realizar una cosa; en lo concerniente a la tramitación del incidente de suspensión, éste debía llevarse por separado para no entorpecer la tramitación del juicio principal.

En el caso de las resoluciones del orden civil, se estipuló un término de veinte días a partir de la fecha de notificación de la resolución, si se trataba de sentencia definitiva, para interponer el juicio de amparo y de quince días en los demás casos. Codifica en secciones separadas la figura de la improcedencia y señala claramente las causales y regula el sobreseimiento.

Se añadió el principio de que el acto reclamado debía ser estudiado tal y como apareciera probado al dictarse las resoluciones judiciales, con ello se restringe también la aportación de los medios probatorios ya que éstos debían demostrar el acto reclamado en atención a este principio.

Como requisitos de la demanda se incluyeron los conceptos de violación como elemento necesario en materia civil, ya que si no se cumplía con este requisito se desechaba la demanda por improcedente.

Básicamente en este Código se reguló en forma más detallada al amparo, sin embargo, denota un retroceso en relación a los avances dados en las leyes anteriores sobre la materia, que el amparo se regulara en un código procesal, ya que si bien el juicio de amparo contiene instituciones procesales, esto no era suficiente para incorporarlo en este ordenamiento porque no se trata de un recurso o de una instancia sino de un verdadero juicio encaminado a la defensa de los derechos fundamentales del hombre, por esta razón es autónomo y debió aplicarse en forma supletoria un código procesal, lo anterior con base en que es en el propio *Código de Procedimientos Federales* donde por primera vez se deja de referir al amparo como un recurso y sólo se le llama “juicio de amparo”.

1.10 Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

El 26 de diciembre de 1908 se expidió el *Código Federal de Procedimientos Civiles*; sus artículos del 661 al 796, se refirieron al juicio de amparo. Nuevamente se contempló el texto original del artículo 101 de la Constitución de 1857 en el artículo 661.

Cabe destacar como características importantes de este Código, por un lado, una serie de preceptos que tuvieron por objeto restringir el desmedido uso del amparo, principalmente en materia civil, por lo que se constituyó como regla general que el amparo sólo sería procedente contra sentencias definitivas, con la obligación de agotar los recursos ordinarios que se previeran en la ley del procedimiento antes de promover el juicio de amparo, de esta manera se introdujo el *principio de definitividad*, esto tuvo como excepción la hipótesis en que se impugnaran ciertas providencias judiciales en materia civil, que fueran de ejecución irreparable dentro del juicio de origen.

En el artículo 767 se previno que el juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil por inexacta aplicación de la ley, es de estricto derecho; en consecuencia, la resolución que se dictara debía sujetarse a los términos de la

demanda, sin que fuese permitido suplir ni ampliar nada, aunque, se permitió la suplencia de la queja en relación de la garantía individual violada. Asimismo, se advirtió que la interpretación que los tribunales hicieran de un hecho dudoso o de un punto opinable de derecho civil, no podía fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando apareciera una inexactitud manifiesta e indudable, ya sea en la fijación del hecho o en la aplicación de la ley.

Hubo disposiciones más precisas, esencialmente respecto a la figura del tercero perjudicado, a la suspensión del acto reclamado que procedía de oficio o a petición de parte, así como sustituir la denominación del Promotor Fiscal por la de Ministerio Público.

En el artículo 680 se dispuso que la falta de promoción del quejoso durante veinte días continuos, después de vencido un plazo, presumía el desistimiento y obligaba al Ministerio Público a pedir el sobreseimiento (sobreseimiento por inactividad procesal) y tuvo como excepción los negocios en que se reclamaran los actos a que se refería el artículo 22 Constitucional.

Se retomó el criterio establecido en el Código de 1897 en el sentido de la presunción de ser cierto el acto reclamado cuando la autoridad responsable no rendía su informe justificado.

Básicamente la tramitación del amparo concentrada en este Código es semejante a las legislaciones que le antecedieron, sin embargo, es equivocado el hecho de que la regulación del juicio de amparo se incorporara en una codificación de procedimientos civiles, ya que la materia civil reducía al amparo al no tomar en cuenta los demás actos conculcatorios de las garantías individuales derivados de otras materias, es decir, al insertar en este ordenamiento la normatividad procesal del juicio de amparo daba la idea de que se trataba de un procedimiento meramente civil y no de carácter constitucional con el objeto de proteger los derechos fundamentales del hombre, en resumen, se contempló al amparo como

una instancia más al no reconocer su independencia y regularlo en una ley reglamentaria.

La aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 fue casi nula debido al inicio de la Revolución Mexicana en 1910.

1.11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente que se instaló en Querétaro el 21 de noviembre de ese año. Dentro de ese Congreso sobresalieron los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, al presentar un voto particular sobre el texto del artículo 107 de la Constitución de 1857, en cambio, la Comisión encargada de la elaboración del proyecto de Constitución presentó un dictamen sobre dicho precepto, que a diferencia del artículo 102 de la Constitución de 1857, comprendía una detallada redacción. El artículo 103 y 107 propuestos por la Comisión fueron aprobados por la mayoría.

En la Constitución de 1917 se estableció en sus primeros veintinueve artículos los derechos fundamentales del hombre a los que denominó como garantías individuales, sin embargo, ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, como fue el caso de la Constitución de 1857, ahora los reconoce como *un conjunto de garantías individuales que el Estado concede a los habitantes del país*, pero como característica de ambos ordenamientos se puede señalar la idea que prevalece en ellas sobre las garantías individuales y los derechos humanos.

Además se recogió una serie de derechos inspirados en el ideal de la justicia social, es decir, aquellos derechos a favor de determinados grupos o clases sociales, los cuales fueron instituidos en los artículos 27 y 123, denominadas garantías sociales.

Se reiteró la procedencia del amparo contra actos de autoridades judiciales y conservó el amparo en materia de juicios civiles, asimismo, se consideró al juicio de amparo vinculado a la defensa de las garantías individuales. En la Constitución de 1917 se reguló al juicio de amparo en los artículos 103 y 107; el texto del artículo 101 de la Constitución de 1857 se trasladó intacto al artículo 103 de nuestra actual Constitución. En cuanto al artículo 107 Constitucional, en su primera fracción, se repitió una vez más el principio de relatividad de las sentencias de amparo o Fórmula Otero.

Se mantuvo el control de la legalidad al igual que la tutela a nuestra Ley fundamental a través del alcance que se dio a los artículos 14 y 16 Constitucionales, éste último completaba el cuadro de las garantías individuales al establecer que nadie podía ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fundara en leyes y motivara la causa legal del procedimiento; asimismo, dio lugar al surgimiento de la obligación de toda autoridad de fundar legalmente y motivar sus disposiciones, en consecuencia, los preceptos mencionados retomaron el principio de legalidad. Es preciso mencionar que las bases fundamentales del amparo ya no se dejaron al arbitrio del legislador ordinario, ya que las características estructurales del amparo demarcadas en la Constitución de 1917 constituyeron la base a la que debía apegarse la legislación reglamentaria de la materia.

1.12 Leyes de Amparo de 1919 y 1936.

1.12.1 Ley de Amparo de 1919.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917 fue la Ley de Amparo de 1919, la cual se expidió el 18 de octubre de 1919, denominada oficialmente *Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 18 de octubre de 1919*, que derogó la Ley de Amparo de 1882. Entró en vigor al día siguiente de su publicación por lo que dispuso que los

amparos tramitados a partir del 1º de mayo de 1917 se sujetarían a esa Ley para su tramitación y que los amparos solicitados con fecha anterior al 1º de mayo de 1917 se sujetarían al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Cabe hacer énfasis en que en la Ley de Amparo de 1919 no se hizo alusión al artículo 107 de la Constitución de 1917, sino al 104, ya que en éste último se reguló el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia, y a él se refería la ley reglamentaria. Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, se eliminó el recurso de súplica.

El artículo 1º de la Ley de Amparo de 1919, se transcribió íntegramente el artículo 103 de la Constitución de 1917; los artículos 2º y 3º, contenían los principios jurídicos fundamentales de relatividad de las sentencias de amparo o Fórmula Otero y de la existencia del agravio personal, respectivamente. El artículo 11 se refería a las partes en un juicio de amparo, las cuales eran el quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público y el tercero perjudicado.

Era competente para conocer de un juicio de amparo el juez de distrito en cuya jurisdicción se dictara, ordenara, ejecutara o tratara de ejecutarse el acto reclamado o la ley que motivara el amparo. Sin embargo, se decreta la procedencia del amparo en competencia concurrente a elección del quejoso, ya sea ante el juez de distrito o ante el tribunal que comete la violación en el caso de que se afectara la libertad personal.

Como requisitos de la demanda de amparo se encuentran, que ésta sería por escrito y debía señalarse la fracción del artículo 1º que servía de fundamento; la garantía violada, expresar en forma clara y concreta el acto reclamado; la autoridad que lo ejecutó, o en su caso, la violación a las leyes del procedimiento y en caso de no cumplir con las formalidades previstas, debería ratificarse, ya que de no ser así se tendría por no interpuesta, además había obligación de presentar tres copias para correr traslado a las partes.

Si el juez encontraba motivos manifiestos de improcedencia desechaba la demanda, sin suspender el acto reclamado y contra esta resolución podía admitirse el recurso de revisión. En caso de no haber motivos de improcedencia se admitía la demanda, se pedían a las autoridades responsables sus respectivos informes, mismos que debían ser rendidos en el término de tres días, se fijaba fecha para la celebración de la audiencia constitucional, ésta última era pública; se admitía todo tipo de probanzas, excepto la de posiciones, además el acto reclamado debía ser apreciado tal como apareciere probado ante la autoridad responsable.

La suspensión del acto reclamado podía ser de oficio o a petición de parte; se concedía de oficio en los casos señalados en el artículo 22 de la Constitución. En los casos civiles podría darse el caso de fianza, contrafianza y el pago de daños y perjuicios. Se instaura la audiencia incidental.

La sentencia dictada por el juez de distrito debía limitarse a conceder o negar el amparo y debía acatar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, esto es, ocuparse de los individuos particulares sin formular ninguna declaración de carácter general. Contra esta resolución procedía el recurso de revisión del cual conocía la Suprema Corte de Justicia, el cual se tramitaba a petición de parte, de esta manera se eliminó la revisión oficiosa ante el más alto tribunal.

Para el cumplimiento de las ejecutorias de amparo se comunicaba la resolución a la autoridad responsable para que procediere a su cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes de notificada y en caso de no hacerlo se notificaba su actitud contumaz al superior jerárquico para que la obligara a dar cumplimiento.

El artículo 43 del ordenamiento referido señalaba las causas de improcedencia del juicio de amparo, por ejemplo, el amparo era improcedente

contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, contra los actos que hubieran sido materia de una ejecutoria de amparo, entre otras. El sobreseimiento podía darse por desistimiento del quejoso, por muerte del mismo o por alguna causa sobreveniente, y fue regulado en los artículos 44 y 45.

La Ley estudiada atribuyó a la Suprema Corte una doble competencia, como revisora de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito y como concedora en única instancia de los juicios de amparo contra las sentencias definitivas de juicios civiles o penales, de esta manera precisa que se entiende por sentencia definitiva aquella que decidía el juicio en lo principal y respecto de la cual las leyes comunes no concedieran más procedimiento que el de casación u otro similar¹³; entraba también al estudio de las sentencias de los jueces de distrito relacionadas con la violación de los artículos 16, 19 y 20 Constitucionales. Se eliminó la revisión forzosa ante la Suprema Corte, ya que la revisión de las sentencias de los jueces de distrito se tramitaba a petición de parte.

En resumen, la Ley de Amparo de 1919, fue una regulación jurídica más detallada que las anteriores leyes sobre la materia y delineó fundamentalmente el procedimiento que sería retomado por nuestra Ley de Amparo en vigor.

1.12.2 Ley de Amparo de 1936.

La *Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 1917*, se promulgó por el presidente Lázaro Cárdenas el 30 de diciembre de 1935; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936 y entró en vigor al día siguiente de su publicación; esta Ley derogó a la anterior de 18 de octubre de 1919. Originalmente contaba con 210 artículos, pero con posterioridad se le agregó el libro segundo relativo al amparo en materia agraria. Ya no se hace alusión al recurso de súplica, sin embargo se contemplaron tres recursos de

¹³ Cfr. Chávez Padrón, Martha., *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, op. cit. pag. 115.

revisión, queja y de reclamación, además se incrementaron las causales de improcedencia y sobreseimiento del amparo.

Como punto importante, se tramitaba ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia el recurso de revisión contra las resoluciones que desecharan o tuvieran por no interpuesta una demanda de amparo, contra las resoluciones de un juez de distrito o del superior del tribunal responsable, en las cuales se concediera o negara la suspensión definitiva, o en aquéllas que modificaran o revocaran el auto que se había concedido o negado y las que negaran la revocación solicitada; contra los autos de sobreseimiento, contra las resoluciones en que se tuviera por desistido al quejoso y contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o por el superior del tribunal responsable y en los casos en que hubieran violado las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y IX, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal.¹⁴

Se hizo la distinción entre amparo directo e indirecto; el primero, se promovía ante la Suprema Corte de Justicia, pero debido a una reforma posterior se hizo extensivo a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que dio lugar al nacimiento del amparo directo en materia laboral; el segundo, se interpondría ante los jueces de distrito.

La Ley de Amparo de 1936 actualmente se encuentra en vigor, sin embargo, ha sufrido múltiples reformas y adiciones a efecto de perfeccionar el juicio de amparo, a pesar de ello, requiere ser adicionada y complementada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que esta última determina la composición y competencia de los tribunales federales así como impedimentos de los mismos para conocer de determinados asuntos, asimismo deben realizarse reformas a nuestra Constitución en vigor así como a la ley y reglamento de la

¹⁴ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, op. cit. p.p. 136.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo encargado de velar por los derechos fundamentales del hombre, y a la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para hacer más eficaz la defensa de los derechos humanos, lo cual será materia de estudio en capítulos precedentes.

Capítulo II. Garantías individuales y derechos humanos.

La doctrina ha dado infinidad de conceptos en relación a las garantías individuales y los derechos humanos, lo que da lugar a que no haya un concepto uniforme sobre estos temas, esto se debe sobretodo a los diversos enfoques que se han adoptado, motivo por el cual es necesario disertar acerca de estos criterios con el objetivo de encauzar el desarrollo del presente trabajo de investigación.

2.1 Garantías individuales.

Se ha discutido sobre la acepción utilizada tanto en la doctrina como en el propio texto constitucional, al hablar de garantías individuales, ya que para diversos autores serían más acertados otros términos como son derechos fundamentales del hombre, derechos naturales del hombre, derechos constitucionales, derechos subjetivos, derechos del gobernado, derechos innatos u originales, derechos individuales, libertades públicas, entre otros.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo la denominación que se utilizará es *garantías individuales*, en atención a que históricamente ha sido empleado dicho término en los ordenamientos jurídicos estudiados en el apartado precedente, tal es el caso de la Constitución de 1857 que buscó proteger al individuo, motivo por el cual, se destinó el capítulo primero de este texto constitucional a consagrar las garantías individuales y con posterioridad, nuestra actual Constitución retomó dicho término. Sin descartar con ello, la existencia de otras acepciones que pudieran ser más precisas.

2.1.2 Concepto.

La Real Academia de la Lengua Española da como concepto de garantía: *“Acción y efecto de afianzar lo estipulado. Fianza, prenda. Acción de asegurar, durante un tiempo, el buen funcionamiento de algo que se vende, y de repararlo gratuitamente en caso de avería. Documento en que consta este seguro”*.¹⁵ Por tanto, la palabra garantía equivale a afianzamiento, aseguramiento, protección o respaldo, ya concretamente en materia jurídica, el vocablo y concepto de la palabra garantía, se originó en el derecho privado.

En sentido lato, se entiende por garantía el título especial de ciertas Constituciones, bajo el cual se agrupan las prohibiciones impuestas a los poderes Legislativo y Ejecutivo de atacar los derechos individuales, previamente formulados en una declaración de derechos.¹⁶

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, refiere en su obra *Las Garantías Individuales*, que la palabra *garantía* proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie*, significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (*to warrant*), motivo por el cual tiene una connotación muy amplia. Sin embargo, el profesor Ignacio Burgoa Orihuela, contrae el concepto de *garantía* únicamente a la relación jurídica de supra a subordinación, de la que surge el llamado derecho público subjetivo del gobernado, en consecuencia, se traduce como garantía individual, *“la relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal”*.¹⁷

¹⁵ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Vigésima edición, Tomo I A-G, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1998, p.p. 87

¹⁶ Capitant, Henri, *Vocabulario Jurídico*, Octava reimpresión, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1986, p.p. 292-293

¹⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit. p.p. 161-166

De la anterior definición se advierten tres tipos de relaciones, la primera de ellas, *de supraordinación*, establecida entre diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad (autoridades) y norma la actuación de cada uno de ellos, es decir, relación de autoridad a autoridad en el cumplimiento de las funciones que a cada uno se le encomiendan, donde existe una situación jerárquica, cada autoridad debe tener su existencia y competencia dispuesta por la propia ley.

Un segundo tipo de relaciones lo comprenden, las relaciones *de coordinación*, las cuales coexisten únicamente entre gobernados, esto es, se entablan entre dos o más sujetos físicos o morales en su calidad de gobernados.

Un tercer grupo, lo comprenden las relaciones *de supra a subordinación*, donde intervienen los gobernantes y gobernados, estos últimos como titulares de garantías individuales, la autoridad estará dotada de su calidad de imperium, en consecuencia, tiene potestad de mando y emite *actos de autoridad* que se dirigen a la esfera jurídica de los gobernados, dichos actos son unilaterales, imperativos y coercitivos, la primera característica atiende a la voluntad de la autoridad para que ese acto tenga plena existencia y sea obligatorio; son imperativos, porque los emite o dicta una autoridad investida de imperium, asimismo, son coercitivos porque la autoridad cuenta con la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.

Por otra parte, el Doctor Héctor Fix-Zamudio, señala que sólo pueden estimarse como verdaderas *garantías* los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales; en esta tesitura, existen dos tipos de garantías, *las fundamentales y las de la Constitución*, las primeras son aquéllas instituidas en los veintiocho artículos de nuestra Constitución, las cuales tienden a ser de carácter individual y social, asimismo, están reguladas determinadas instituciones entre las que sobresalen las dispuestas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como garantías de justicia; en cuanto a las segundas, son los

procesos inscritos por los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre estados y la federación o los estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), las cuales son normas estrictamente procesales de carácter represivo y reparador.¹⁸

Según se advierte del párrafo que antecede, el Doctor Héctor Fix-Zamudio parte de la base general del concepto de garantía y expone, por un lado, lo que comprenden las garantías fundamentales y, por el otro, identifica los procesos constitucionales, sin embargo, no proporciona un concepto de garantías individuales.

Para el profesor Antonio Noriega Cantú, las garantías individuales se identifican con los derechos del hombre, ya que las primeras “*son derechos naturales inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social*”.¹⁹ El concepto apuntado identifica a las garantías individuales con los derechos del hombre y toma como punto de partida el pensamiento iusnaturalista para definir a dichas garantías, por tal motivo, el Estado está obligado a reconocerlas a través de un orden jurídico y social que permita el desarrollo de los individuos, esta postura fue adoptada por la Constitución de 1857, al reconocer a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales y, en consecuencia, declaró que todas las leyes y autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la misma.

Para Guillermo Cabanellas, las garantías individuales son “*el conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a*

¹⁸ Idem. p.p. 164

¹⁹ Terrazas, Carlos R, *Los derechos humanos en las Constituciones Políticas de México*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991, p.p. 30

*todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen. Dichas garantías sólo pueden suspenderse lícitamente en la forma y plazos que la misma Constitución preceptúe, salvo incurrir en responsabilidad los gobernantes que la suspendan sin derecho o las prorroguen sin autorización”.*²⁰

Esta definición alude a los artículos 133 y 135 de la Constitución de 1917; el primero de ellos, en cuanto al principio de supremacía constitucional, toda vez que las garantías individuales prevalecen sobre cualquier norma, ley secundaria o acto de autoridad que las violente y, por otra parte, esta definición alude al artículo 135 Constitucional, en el sentido de que tales garantías no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario, sino por el Revisor de la Constitución, de esta manera son normas esenciales que rigen todo el ordenamiento jurídico.

Para Raúl Chávez Castillo, las garantías individuales “*son aquéllos derechos subjetivos públicos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los gobernados, los cuales surgen de una relación jurídica entre los gobernados y el Estado y sus autoridades, de donde nace la facultad para el primero de exigir del segundo el respeto a los derechos fundamentales del hombre, tales como la vida, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica*”.²¹ Esta definición parte de la relación de supra a subordinación descrita en párrafos que anteceden.

Con base en los conceptos apuntados, se puede definir a las garantías individuales como el conjunto de facultades o prerrogativas que le corresponden al hombre por su naturaleza misma, esto es, las garantías individuales son el medio de protección de los derechos fundamentales del hombre, al constituir éstos últimos su esencia misma. Estas garantías surgen de una relación entre

²⁰ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II, Vigésima Primera edición, Argentina, Librería Editorial Desalma, 1989, p.p. 249

²¹ *Diccionario Jurídico Harla, Juicio de Amparo*, Volumen 7, México, Editorial Harla, 1997, p.p. 24

gobernantes y gobernados de donde nace la facultad de éstos para exigir al Estado el respeto hacia ellas, en consecuencia, el Estado debe asentar los medios necesarios para cumplir con ese deber, lo cual se traduce en reconocer tales derechos en el texto de su norma fundamental, misma que será el punto de partida para decretar leyes secundarias. De esta manera el objeto de las garantías individuales recae en los derechos humanos, toda vez que los derechos y obligaciones que genera la relación existente entre los gobernados y el propio Estado, tienen como esfera de actuación las prerrogativas del hombre, tales como la libertad o la igualdad.

2.1.3 Características.

Al estar reconocidas las garantías individuales dentro de nuestra ley fundamental, esto las dota de características que llevan implícita la obligación del Estado de respetarlas. Entre los datos distintivos de las garantías individuales encontramos:

- a) *Son supremas*: En atención a que están incorporadas en el texto constitucional gozan de la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de nuestra Constitución, esto significa que prevalecen sobre cualquier otra norma que las contravenga al estar ubicadas en la cúspide del orden jerárquico legal, así como primacía en su aplicación, esto genera la obligación del Estado de respetar y observar las garantías individuales.
- b) *Rigidez constitucional*: Esta característica la otorga el hecho de que las garantías individuales están incorporadas en la Constitución, en consecuencia, resultan hasta cierto punto inmutables, en razón de que no pueden ser fácilmente alteradas o modificadas, ya que para ello es necesario un procedimiento especial dispuesto en el artículo 135 Constitucional. Esto se explica porque las garantías individuales son derechos que interesan directamente a la sociedad por lo que deben ser mantenidas en beneficio de la misma, como lo demuestra el artículo 15 Constitucional que prohíbe la celebración de convenios o tratados que

alteren las garantías y derechos establecidos en beneficio del hombre y del ciudadano en la Constitución.

- c) *Son permanentes*: Sólo pueden perderse bajo las condiciones y formas previstas por la ley, por ejemplo en el caso previsto por el artículo 33 Constitucional. Asimismo, esta característica encuentra una excepción al tratarse de la suspensión de las garantías prevista en el artículo 29. En resumen, todo gobernado posee el disfrute de las garantías concedidas por la Constitución, salvo las excepciones establecidas por la misma.
- d) *Son de goce general*: En el artículo primero de la Constitución Federal se dispone que, en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, de lo que se deviene que dichas garantías le resultan aplicable a todo gobernado, sea persona física o moral, sin hacer distinción de sexo, ideología, estado civil, ya que el texto constitucional se refiere a todas aquellas personas que se encuentran dentro del territorio nacional, sin importar su estatus social o jurídico, ni su permanencia definitiva o transitoria.
- e) *Son irrenunciables*: Los gobernados no pueden renunciar a las garantías que les concede nuestra Constitución, esto en razón de que son derechos que interesan directamente a la sociedad por lo que deben ser mantenidas para proteger a los gobernados como integrantes de la misma.
- f) *Obligatoriedad del Estado de respetarlas*: En efecto, el Estado tiene la obligación de respetar las garantías otorgadas en beneficio de los gobernados y, al mismo tiempo, éstos tienen la potestad de exigir su observancia y respeto; y para el caso de que tales derechos se vean infringidos y violentados por la autoridad del Estado, el afectado puede reclamar su observancia y restablecimiento a través del medio jurídico instituido en los artículos 103 y 107 del propio texto Constitucional, es decir, el juicio de amparo, que tiene como uno de sus efectos restituir al gobernado en el goce de su garantía individual violada.

2.1.4 Clasificación.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela indica que las garantías individuales se pueden clasificar, en términos generales, con base en dos criterios, el primero de ellos atiende al punto de vista de la *índole formal de la obligación estatal* que surge de la relación jurídica que implica la garantía, por lo que puede consistir en un *no hacer o abstención*, o bien, en un *hacer positivo* a favor del gobernado, asimismo, las garantías se pueden clasificar en *garantías materiales y formales*, en el primer grupo se incluyen las libertades específicas del gobernado, la igualdad y propiedad, donde el Estado y sus autoridades como sujetos pasivos asumen obligaciones de no hacer; en el segundo grupo se comprenden las garantías de seguridad jurídica, aquí existen obligaciones positivas que consisten en que el Estado debe emitir actos que sólo afecten válidamente la esfera jurídica de los gobernados.²²

El segundo criterio, considera el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que se forman en beneficio de los gobernados derivados de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, por lo que éstas pueden ser *de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica*, mismas que se explican de manera breve a continuación:

Igualdad: Del latín *aequalitas, aequalitatem*. Desde el punto de vista jurídico se define a la igualdad como “la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran”.²³ Al ser el hombre un ser social tiene la necesidad de agruparse en sociedad, misma que se ha organizado de diferentes maneras hasta llegar a lo que hoy en día se conoce como Estado, el cual tiene como fin primordial la organización de la sociedad, para ello conforma un orden jurídico que permita dar

²² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit. p.p. 192-195

²³ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit. p.p. 251

un trato igualitario a todos los miembros que la conforman, en consecuencia, la garantía de igualdad implica la forma en que deben ser tratados los miembros de una sociedad que permita una convivencia pacífica. Esta garantía se encuentra en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 de la Constitución de 1917, con ello se asegura que todo habitante de la República, tendrá los mismos derechos y obligaciones, sin hacer distinción alguna en cuanto a su condición económica, social, cultural, etc.

Libertad: Del latín *libertas*, “capacidad de decidirse o autodeterminarse”²⁴, es decir, la libertad implica la facultad del hombre para actuar de una manera u otra, o bien, de no obrar, por lo que es responsable de sus actos, en esto radica la razón del porqué se debe limitar la libertad de los miembros de la sociedad a través de los medios jurídicos que permitan una convivencia pacífica. Nuestra Constitución regula esta garantía a través de diversos numerales, es así como se aprecia el derecho a la educación en el artículo 3º; la libertad de trabajo, artículo 5º; la libertad de expresión, artículo 6º; la libertad de imprenta, artículo 7º; el derecho de petición, artículo 8º; la libertad de reunión y asociación, artículo 9º; libertad de poseer y portar armas, artículo 10º; libertad de tránsito, artículo 11º; libertad religiosa, artículo 24; libertad de circulación de correspondencia, artículo 16, décimo segundo párrafo; libre concurrencia, artículo 28.

De propiedad: Se define a la propiedad como “el derecho de usar y disponer de un bien de forma exclusiva y absoluta, sin más limitaciones que las contenidas en la ley”.²⁵ Las garantías de propiedad encuentran principalmente su fundamento en el artículo 27 Constitucional, ya que en él se fijan las bases del régimen de propiedad. Cabe destacar que aún cuando la garantía de propiedad se contemplaba ya en la Constitución de 1857, en este ordenamiento constituía una garantía individual con carácter de inviolable, en cambio, en la Constitución de 1917, la propiedad se transforma además en propiedad social.

²⁴ *Diccionario Enciclopédico Usual Larousse*, Segunda edición, Ediciones Larousse, México, 2006, p.p. 423

²⁵ *Ibíd.* p.p 586

Seguridad jurídica: El principio de seguridad jurídica implica “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos”²⁶, esto significa que toda actividad del Estado debe ser con apego a las condiciones previstas en el texto de su ley fundamental, lo que da certeza al gobernado de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos previamente establecidos por la ley. Las garantías de seguridad jurídica envuelven “el conjunto de condiciones que posibilitan la libre actuación y desenvolvimiento de los seres humanos, tanto porque permiten prever las conductas propias y ajenas cuanto porque protegen a aquéllas frente a la arbitrariedad y a las violaciones del orden jurídico”.²⁷ Las garantías de seguridad jurídica se contemplan en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 Constitucionales, de las cuales, revisten mayor importancia, para efectos del presente estudio, las contenidas en los artículos 14 y 16, referentes a la irretroactividad de la ley, la garantía de audiencia y garantía de legalidad en cuanto a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad, mismas que se explican de forma breve a continuación:

Irretroactividad de la ley: Garantía concebida en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, al indicar que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, a grandes rasgos, implica que el Estado no puede inferir molestias al gobernado al aplicar disposiciones generales retroactivamente en su perjuicio, sólo se acepta la retroactividad de la ley cuando beneficie al gobernado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha manifestado que esta garantía protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al constreñir al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no

²⁶ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit. p.p. 504

²⁷ Padilla, Miguel M. *Lecciones sobre derechos humanos y garantías*, Tomo I, Segunda edición, Argentina, Editorial Abeledo-Perrot, 1993, p.p. 72

las apliquen retroactivamente, pues la intención del Constituyente en dicho precepto, fue prever de manera absoluta, que a ninguna ley se le diera efecto retroactivo.²⁸

Garantía de audiencia: Consignada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones y derechos sin que medie juicio precedente al acto privativo de autoridad, seguido ante los tribunales previamente establecidos, con el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho, es decir, para que el acto de autoridad no sea violatorio de la garantía de audiencia debe haber primeramente un procedimiento donde intervenga el gobernado que se ve afectado en su esfera jurídica, y dicho procedimiento debe seguirse ante los tribunales previamente establecidos, por tanto, comprende a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas, donde se de cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes vigentes con anterioridad al hecho.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha traducido estas formalidades en cuatro requisitos fundamentales:

1. “La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
2. “La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
3. “La oportunidad de alegar.
4. “El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas”.²⁹

²⁸ Garantía de Irretroactividad, constriñe al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a no aplicarlas retroactivamente, Novena época, Tomo XVIII, tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Septiembre 2003, p.p. 126

²⁹ *Formalidades esenciales del procedimiento, son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo*, Novena época, Tomo I, Constitucional, Jurisprudencia, tesis 218, Apéndice 2000, p.p. 260

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Garantía de legalidad en cuanto a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad: Esta garantía implica que la autoridad que emita un acto tendiente a afectar la esfera jurídica de los gobernados, en primer lugar debe ser competente para pronunciarlo, de tal forma que la autoridad en ningún momento actuará sin competencia, y una vez que sea competente para emitir el acto de autoridad, éste deberá señalar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos en que se apoye (fundamentación), así como expresar una serie de razonamientos lógico-jurídicos que expongan sus consideraciones del porqué el caso concreto encuadra en la hipótesis prevista en la ley (motivación), de conformidad con el artículo 16 Constitucional.

Garantías sociales: Surgieron por primera vez en la Constitución de 1917 en los artículos 3, 4, 27, 28 y 123, estas garantías tienen por objeto proteger al hombre como integrante de un grupo social vulnerable.

2.2 Derechos Humanos.

Los derechos humanos han sido una preocupación constante desde tiempos remotos, sin embargo, ha sido reciente el reconocimiento jurídico que se les ha dado.

La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos, es por ello que toda actuación estatal debe sujetarse a los límites señalados en el marco jurídico para cumplir con ese fin.

2.2.2 Concepto.

Se puede definir a los derechos humanos como “aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como comunitario, que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, no obstante, en su ejercicio, ante las exigencias del bien común”.³⁰

A través de esta definición se puede observar al hombre desde dos ángulos, el primero de ellos, en lo que hace al individuo en si mismo, y el segundo, como miembro de una colectividad, que atiende la naturaleza del hombre como un ser social, en consecuencia, el hombre tiene derechos que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva.

Asimismo, la doctrina ha mencionado que los derechos del hombre se refieren a aquellas libertades fundamentales adheridas a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente del espacio geográfico y tiempo, sin distinguir el color de la piel, el sexo, el origen o nacimiento.³¹ Lo cual se aproxima a una tendencia iusnaturalista al indicar que los derechos humanos los posee el hombre por el sólo hecho de ser humano, por tanto, debe ser respetado y protegido por el Estado, que es una creación humana. Lo anterior da a los derechos humanos la característica de ser universales y conlleva la dignidad del hombre. Desde esta perspectiva los derechos humanos tienen su fundamento en la naturaleza humana y sirven de base a los derechos que integran la esfera de libertad social.

Otro criterio, apunta a definir a los derechos humanos al igual que las garantías individuales, al indicar: “Los derechos humanos son los

³⁰ Cfr. Terrazas, Carlos R, *Los derechos humanos en las Constituciones Políticas de México*, op. cit. p.p. 21

³¹ *Ibíd.* p.p. 22

constitucionalmente enunciados como tales, o lo que es igual, los dotados de las amplias medidas que ofrecen los textos constitucionales, aunque puedan no tener cabal desarrollo en el ordenamiento legislativo ordinario. Se llaman derechos humanos a los regulados como tales en las constituciones políticas de los estados y, en el plano internacional, por los organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas”.³²

Ahora bien, después de analizar algunos conceptos que proporciona la doctrina, es necesario examinar el concepto propuesto por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como organismo autónomo y protector de los derechos fundamentales del hombre en nuestro país: “los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada”.³³

El concepto anterior asume los principios iusnaturalistas al igual que los conceptos anteriores y les da el carácter de indispensables para el desarrollo del hombre dentro de la sociedad.

Desde otro punto de vista los derechos humanos son “el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.³⁴

El concepto que antecede parte de la clasificación histórica de los derechos humanos, pero su importancia radica en que reconoce a los recursos y mecanismos de garantía, entre ellos al juicio de amparo.

³² Cfr. Terrazas, Carlos R, *Los derechos humanos en las Constituciones Políticas de México*, op. cit. p.p. 24

³³ <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

³⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Décima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p.p. 1063

Otra postura estudia a los derechos humanos ya no en forma particular, sino que les otorga el rango de ciencia, por ende, se define a la ciencia de los derechos humanos como una rama particular de las ciencias sociales, que tiene como objeto estudiar las relaciones entre los hombres en función de la dignidad humana; determina los derechos y las facultades necesarios en conjunto para el desarrollo de la personalidad de cada ser humano.³⁵

En resumen, se define a los derechos humanos como los derechos fundamentales inherentes al hombre, tanto en su aspecto individual como colectivo, es decir, como miembro de la sociedad, en consecuencia, que deben ser reconocidos, respetados y garantizados por el Estado para el desarrollo armónico del individuo, lo que a su vez conduce al bien común.

2.2.3 Características.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha señalado tres características fundamentales de los derechos humanos, a saber:

- a) “*Son universales*: Porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.
- b) “*Son incondicionales*: Porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.
- c) “*Son inalienables*: Porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre”.³⁶

³⁵ Bidart Campos, Germán José, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Segunda edición, Argentina, Editorial Astrea, 1991, p.p. 54

³⁶ <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

Además de las características apuntadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueden aportarse las siguientes:

- d) *Innatos*: Desde la perspectiva del derecho natural, los derechos humanos nacen con el hombre.
- e) *Imprescriptibles*: Significa que no terminan con el tiempo, es decir, no se pueden perder estos derechos por el no uso, por tanto nadie puede ser privado de estos derechos.
- f) *Garantizados*: Esto atiende a que el Estado debe proveer los medios jurídicos necesarios para asegurar el respeto a los derechos humanos, y en caso de que haya una violación a los mismos, restituir al afectado en el goce y disfrute de los mismos.
- g) *Irrenunciables*: Nadie puede renunciar a sus derechos como hombre ya que tales derechos son inherentes a él mismo por su propia condición humana.

2.2.4 Clasificación.

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere.

Para Robert Alexy, se puede distinguir entre *derechos humanos absolutos* y *derechos humanos relativos*; los primeros son los que se pueden oponer frente a todos los hombres, a todos los grupos y a todos los Estados; en cambio, los segundos sólo son oponibles a un ser humano, un grupo o un Estado. Un ejemplo de derechos humanos absolutos es el derecho a la vida; un derecho humano relativo frente al Estado, sería el derecho a voto y un derecho humano relativo frente a un grupo sería el derecho de los niños a que sus familias les proporcionen asistencia y educación.³⁷

³⁷ Carbonell Sánchez, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad; una visión desde México*, Primera edición, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001, p.p. 13

Comúnmente se les ha clasificado en tres generaciones, dicha sistematización es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país, según nos dice la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos. A continuación se presenta la clasificación³⁸ que hace este organismo.

Primera generación: Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo durante la Revolución Francesa y la Independencia de las Trece Colonias, basados principalmente en los valores de libertad, dignidad humana y democracia. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII. En este grupo se incluyen los derechos a la seguridad y a la integridad física y moral de la persona, así como el derecho a la ciudadanía.

Segunda generación: La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho. De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Estos derechos surgieron con motivo de la Revolución Industrial por la desigualdad económica generada. Se demanda un Estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas gocen tales derechos de manera efectiva, motivo por el cual, esto implica una mayor erogación por parte del Estado y esto da lugar a que sea más difícil garantizarlos en forma efectiva, algunos derechos son:

- *Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.*

³⁸ <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

- *Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.*
- *Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.*
- *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.*
- *Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.*

Tercera generación: Llamados también *derechos de los pueblos* o *derechos de solidaridad*. Nacen como respuesta a la necesidad de cooperación entre los países a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, básicamente este grupo fue promovido a partir de la década de los años setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional, asimismo pretenden promover el desarrollo y autodeterminación de los pueblos para el logro de la paz, la coexistencia pacífica y armónica. Estos derechos, no cuentan en su mayoría con una normatividad suficiente que los garantice y haga más eficaz.

Entre otros, se acentúan los relacionados con la autodeterminación, la independencia económica y política, la identidad nacional y cultural, la paz, la coexistencia pacífica, el entendimiento y confianza, la cooperación internacional y regional, la justicia internacional, el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, el medio ambiente, el patrimonio común de la humanidad y el desarrollo que permita una vida digna.

Cuarta generación: Si bien es cierto que son tres las generaciones reconocidas por los derechos humanos, también lo es que actualmente se contempla una cuarta generación de derechos humanos relativos a la esfera de la bioética donde se incluyen, entre otros, los derechos derivados de los avances científicos y la

tecnología, la biotecnología, las nuevas tecnologías de comunicación e informática, derecho de libertad informática, prohibición de difusión de los datos de interés personal, como por ejemplo los relativos a la salud, lo que conlleva al control de los mismos recopilados en bases de datos, el derecho a la procreación, etcétera. Así igualmente, se habla de contemplar en este cuarto grupo los derechos relativos a la autonomía de los pueblos indígenas y la relación económica entre los países.

En resumen, los derechos reconocidos por todas las naciones corresponden a las dos primeras generaciones, lo cual no implica que se reste importancia a la tercera y cuarta generación de derechos humanos, esto se debe a que los derechos contemplados en éstas últimas son difusos y hasta cierto punto ideales, por lo que apenas se estructuran los instrumentos que los garanticen, no únicamente en nuestro país, sino en general a nivel internacional.

2.3 Concepto de agravio.

La palabra agravio viene del latín vulgar *aggraviare* o *graviare* “agravar”, del latín *gravis*, -e “pesado, grave”. En primera instancia, agravio es la afrenta u ofensa, perjuicio o daño.³⁹

Se entiende por *agravio*, al hecho o dicho que ofende en la honra o en la fama. Perjuicio o injuria que se infiere a una persona en sus ideales, derechos o intereses. Mal o daño que el apelante expone ante el juez ad quem, por habérselo irrogado la sentencia del inferior.⁴⁰

Otra definición nos dice que debe entenderse por agravio la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial a través de una resolución judicial, en un sentido muy amplio el agravio es el equivalente a perjuicio o afectación de un interés jurídico y éste es el significado

³⁹ Cfr. *Diccionario Enciclopédico Usual Larousse*, Ediciones Larousse, op. cit. p.p. 15

⁴⁰ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo I A-B, Vigésima edición, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1981, p.p. 530

que se emplea en los artículos 4º y 5º fracción I de la Ley de Amparo cuando califica de agravio al demandante de la protección de los tribunales federales.⁴¹

Asimismo, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, indica que el agravio es uno de los factores de procedencia del amparo, sin el cual la acción constitucional es improcedente. El agravio se forma con la concurrencia de dos elementos, *el material* y *el jurídico*; el primero se manifiesta en cualquier daño, afectación o perjuicio que el gobernado puede sufrir en su esfera jurídica, y esto es lo que legitima al gobernado para promover el juicio de amparo; en cuanto al segundo elemento, éste se refiere a que la afectación provenga de algún acto de autoridad, en consecuencia, no habrá agravio si el elemento material no deriva del jurídico, es decir, el daño, afectación o perjuicio dirigido a la esfera jurídica del gobernado provenga de un acto de autoridad, además el agravio debe tener las características de ser personal y directo.⁴²

En mérito de lo anterior, es acertada la tesis propuesta por el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al referirse a la naturaleza del agravio, ya que no únicamente se constriñe a indicar un concepto, sino que dilucida sobre los elementos que lo integran, por ende, se propone la siguiente definición:

Agravio es el daño, afectación o perjuicio que se causa al gobernado en su esfera jurídica, integrado por dos elementos el primero de ellos material que consiste en la afectación a los intereses jurídicos del gobernado y en segundo término, un elemento jurídico referido a que esa afectación, daño o perjuicio provenga de un acto de autoridad, es decir, sea emitido en razón de la relación de supra a subordinación, lo que le da el carácter de coercible, y que se dirija precisamente a afectar la esfera de derechos de la persona física o moral, asimismo, debe recaer en una persona determinada y ser de realización inminente.

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I A-Ch, Décima tercera edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1999. p.p. 214

⁴² Burgoa Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p.p. 26

En consecuencia, toda persona que sufra un agravio en su esfera jurídica estará legitimada para acudir en demanda de amparo ante los tribunales federales.

2.4 Concepto de autoridad.

La palabra autoridad del latín *autoritas-atis*, posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, como detentadores legítimos del poder, en consecuencia, se puede señalar que el término *autoridad* presupone la idea de investidura.⁴³

Por otra parte, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela indica primeramente que la palabra autoridad tiene dos acepciones, la primera equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan y que se despliega imperativamente. En una segunda acepción se entiende por autoridad el órgano del Estado integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre, en este sentido tal concepto ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado que despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio. En este sentido, hay órganos del Estado que no propiamente tienen el carácter de autoridad, ya que se limitan únicamente a desempeñar las actividades propias de cierto órgano estatal, en cambio hay otros órganos que están dotados de facultad de decisión y ejecución en función de las cuales emiten actos de autoridad, en razón de una relación de supra a subordinación, en consecuencia, los órganos que llevan a cabo actividades estatales tienen un carácter auxiliar, en tanto, que los expuestos en segundo término, asumen debidamente el carácter de autoridades, por consiguiente, se reputa autoridad "*aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o*

⁴³ Cfr, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p.p. 286

*separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.*⁴⁴

En resumen, los llamados órganos auxiliares no cuentan con facultades de decisión y ejecución, a diferencia de los órganos que emiten determinaciones y tienen potestad de imponerlas; los primeros colaboran con los segundos de variadas formas, por ejemplo al proporcionarles su consulta. Aunado a esto, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, señala los factores que integran el concepto de autoridad, los cuales son, por un lado, la integración de ese órgano, ya sea unipersonal o en un cuerpo colegiado; en segundo punto, la titularidad de facultades de decisión o ejecución; en tercer lugar, la facultad de imperio en el ejercicio de esas facultades (relación de gobernantes a gobernados), y finalmente, la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, así como la alteración o modificación de las mismas.

Por otra parte, la Ley de Amparo, también proporciona un concepto de autoridad, específicamente, *autoridad responsable*, que en términos del artículo 11 del ordenamiento referido es *aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado*, el cual es un concepto genérico que atiende a la actuación de las autoridades que contravienen las garantías individuales de los gobernados, en cambio, la Ley de Amparo de 1919, tenía un carácter más restrictivo al establecer en su artículo 12 que era autoridad responsable la que ejecutara o tratara de ejecutar el acto reclamado, pero que si se trataba de una resolución judicial o administrativa, se tendría también como responsable a la autoridad que la hubiera dictado, y, por consecuencia, la modificación establecida por la ley actual, indica claramente la intención de que se diera intervención en el juicio de amparo a las autoridades legislativas, quienes tienen el carácter de responsables al emitir la ley que afecta al quejoso en su

⁴⁴ Cfr, Burgoa Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, op. cit. p.p. 62-64

esfera jurídica, al cual corresponde la obligación de señalarlas en su demanda de garantías, de acuerdo con lo establecido por el artículo 116, fracción I, de la referida ley reglamentaria.

El Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se refiere en su artículo 2º, fracción VI, a los *actos u omisiones de autoridad administrativa, que son aquéllos que provengan de servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse en ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñen*⁴⁵, dicho numeral trae implícita la definición que la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos da del término *autoridad*, en consecuencia, se intuye, que adquieren tal carácter los servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal, por lo que los actos u omisiones de los mismos son en ejercicio de su empleo, cargo o comisión conferido, sin embargo, se aprecia que esta enunciación no contempla al Poder Legislativo, únicamente al Poder Ejecutivo, esto se explica en razón de las atribuciones propias de dicho organismo, ya que de acuerdo con el artículo 6º, fracción II, inciso a) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta conocerá actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, asimismo, en relación con la fracción XIV propondrá al Poder Ejecutivo la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

2.5 Similitudes y diferencias entre las garantías individuales y los derechos humanos.

La relación existente entre los términos garantías individuales y derechos humanos deviene de la discusión del Constituyente de 1856-1857 en torno al

⁴⁵ <http://www.cndh.org.mx/normat/reglamen/reglInter.pdf>

artículo 1º de la Constitución de 1857 y así como del Constituyente de 1916 con respecto al artículo 1º de la Constitución de 1917.

El artículo 1º de la Constitución de 1857 señaló que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la misma; este primer apartado fue denominado como “De los derechos del hombre”; la idea del artículo referido versa sobre la existencia de derechos del hombre que el pueblo mexicano reconoce, pero es él quien al darse su propia Constitución establece esos derechos y la medida de los mismos y por ello ordena a las autoridades respetar y proteger los derechos que la Constitución reconoció. En resumen, la idea principal del numeral estudiado parte del reconocimiento de los derechos del hombre y otorgamiento de garantías en la medida que el pueblo lo juzgue prudente.

La Constitución de 1857 anuncia que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales y, en consecuencia, las leyes y las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución, la cual establece las garantías para el libre ejercicio de los derechos del hombre.

En cambio, en el artículo 1º de nuestra actual Constitución se indica que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. En el fondo, la idea de este precepto es la misma que en la Constitución de 1857, con una diferencia, nuestra ley fundamental de 1917, ya no expresó la fuente de las garantías que otorga, sin embargo, la idea de los derechos del hombre es indudable.

Al hacer un análisis comparativo entre ambos artículos y con base en la postura adoptada por el Licenciado Enrique Quiroz Acosta, se aprecia únicamente que, en el caso de la Constitución de 1857, se adoptó una posición iusnaturalista porque reconoce los derechos del hombre, esto significa que dichos derechos ya existían y lo que hace el Constituyente de 1856-1857, es sólo incorporarlos en la ley fundamental, en tanto que la Constitución de 1917, asumió una postura positivista, al otorgar al individuo las garantías, esto es, la propia Constitución otorga garantías, no se refiere a una existencia previa de las mismas.⁴⁶

En primer lugar, entre las semejanzas que pueden enunciarse en relación a las garantías individuales y derechos humanos, se encuentran las siguientes:

1. *Supremacía*: Están incorporados tanto en los textos constitucionales de los Estados como en diversos ordenamientos internacionales, esto los ubica en la cúspide del orden jerárquico legal, prevalecen sobre cualquier otra norma que las contravenga.
2. *Son de goce general*: Todo individuo gozará tanto de garantías individuales como derechos humanos, sin distinción alguna de sexo, ideología, estado civil, condición social, etc.
3. *Son irrenunciables*: Nadie puede renunciar a sus derechos como hombre ni a las garantías que concede la constitución de un Estado, ya que, en el caso de los derechos humanos, éstos son inherentes al hombre por su propia condición humana y en cuanto a las garantías individuales éstas interesan directamente a la sociedad.
4. *Obligatoriedad del Estado de respetar las garantías individuales y derechos humanos*: El Estado, al ser una creación humana, debe prever los medios jurídicos para la protección y defensa de las garantías individuales y derechos humanos.
5. Ambas figuras, es decir, las garantías individuales y los derechos humanos tienen como instrumento de protección y defensa al juicio de amparo, en

⁴⁶ Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p.p. 151

razón de que las garantías individuales tienen como base a los derechos humanos, por lo que, en consecuencia, es dable decir que las garantías que contiene nuestra Constitución son derechos humanos que en principio fueron reconocidas en la Constitución de 1857, siguiendo una postura iusnaturalista y ahora, nuestra actual ley fundamental las otorga a los gobernados.

Por otra parte, como diferencias entre los derechos humanos y garantías individuales se encuentran:

1. Las garantías individuales se hacen extensivas a las personas físicas y morales, en tanto, que con base en la doctrina iusnaturalista, los derechos humanos sólo son inherentes al hombre por su propia naturaleza humana.
2. Las garantías individuales nacen de una relación entre gobernantes y gobernados, es decir, de una relación de supra a subordinación.
3. Los derechos humanos contemplan al hombre desde dos facetas; como individuo y como miembro de una colectividad.
4. Los derechos humanos nacen por la calidad misma de hombre.
5. Las garantías individuales son la medida en que la Constitución protege los derechos humanos, por tanto, el objeto de las garantías es asegurar, en forma efectiva, el ejercicio de tales derechos a través de limitaciones al Poder Público.
6. Los derechos humanos tienen una finalidad social, es decir, no tienen una finalidad enmarcada en límites nacionales sino con una perspectiva más amplia, como hombre y ciudadano de un mundo.⁴⁷
7. La violación de los derechos humanos trasciende la esfera jurídica de los afectados y lesiona a toda la colectividad.
8. El Doctor Mario de la Cueva clasifica a los derechos del hombre en seis grupos que comprenden los derechos de igualdad, la libertad personal, la seguridad personal, las libertades de los grupos sociales, la libertad política

⁴⁷ Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Novena edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p.p. 129

y la seguridad jurídica, en tanto, que las garantías individuales no pueden comprender las libertades de los grupos sociales y la libertad política.⁴⁸

9. Las garantías individuales son protegidas hacia el interior de un país, en tanto, que los derechos humanos son protegidos tanto a nivel nacional como internacional.

En conclusión, las garantías individuales llevan implícitos a los derechos humanos, por lo que éstos últimos son la esencia de las primeras. El objeto de las garantías individuales es asegurar en forma efectiva el ejercicio de los derechos humanos, a través de limitar al poder público, esto es, sólo puede hacer lo que le sea permitido expresamente por la Constitución. Las garantías individuales marcan una restricción a los actos del Estado encaminados a afectar la esfera jurídica de los gobernados, lo que se traduce en un no hacer por parte del Estado.

⁴⁸ *Ibíd.* p.p. 137

Capítulo III. Medios jurisdiccionales encaminados a la protección de las garantías individuales y los derechos humanos.

El objetivo del presente apartado se concentra en estudiar los instrumentos jurisdiccionales encaminados a tutelar eficazmente los derechos fundamentales del hombre en nuestro país, tarea que se encomienda a los tribunales federales a través del juicio de amparo, mismo que fue establecido como un medio de defensa de la Constitución, así como de los derechos consagrados en ella.

Esto es así, ya que históricamente el fin esencial del juicio de amparo se centró en la tutela de los derechos individuales de los gobernados contra todo acto de cualquier autoridad dirigido a lesionar su esfera jurídica, y así se contempló primeramente en la Constitución de Yucatán de 1841, debido a las ideas de Manuel Crescencio Rejón; después en el Acta de Reformas de 1847 inspirada en los argumentos de Mariano Otero hasta la consolidación del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, bases

constitucionales que con posterioridad fueron retomadas por la Constitución de 1917.

3.1 Juicio de Amparo.

El juicio de amparo es un medio jurisdiccional encauzado a la protección de las garantías individuales, en consecuencia, también lo es en cuanto a los derechos humanos, al ser las garantías individuales la medida por la cual la Constitución protege tales derechos, luego entonces, el juicio de amparo salvaguarda los derechos fundamentales del hombre.

En este sentido, el objeto del juicio de amparo se encuentra jurídicamente determinado en el artículo 103 Constitucional y en el artículo 1º de la Ley de Amparo, ya que ambos, en su fracción primera encomiendan a los tribunales federales resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales. Por otra parte, en el artículo 107 Constitucional se instaura el fundamento jurídico que rige al juicio de amparo, esto es, proporciona los principios constitucionales que lo sustentan, así como su procedencia ante los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Básicamente el juicio de amparo tiene como objeto restituir en el goce de las garantías violadas al gobernado. La sentencia dictada por los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación restablece las cosas al estado que guardaban antes de cometerse la violación, cuando el acto reclamado violatorio de garantías sea de carácter positivo; sin embargo, también puede ser de carácter negativo, en donde el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, conforme lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo.

De esta manera, en caso de acreditarse la inconstitucionalidad del acto reclamado al tenor de los preceptos constitucionales relativos a las garantías

individuales contenidas en los mismos, se debe conceder al quejoso el amparo y protección de la justicia de la unión. Luego entonces, el juicio de amparo debe considerarse como el único medio eficaz con el cual cuenta el gobernado para obligar a las autoridades responsables a respetar las garantías individuales consagradas en el texto constitucional.

Por otra parte, el juicio de amparo tiene como finalidad concretarse a restablecer el orden jurídico previsto en la Constitución Federal, es decir, el fin de este juicio puede entenderse como la pretensión del gobernado de dejar sin efectos un acto de autoridad dictado o ejecutado de manera contraria a lo dispuesto por nuestra ley fundamental.

3.1.2 Concepto.

La denominación que se ha dado al amparo tiene un origen gramatical, ya que deriva de la palabra *anteparāre*, *amparar* que quiere decir, proteger, tutelar, salvaguardar o resguardar y tiene como finalidad primaria salvaguardar las garantías individuales y de esta manera se logra la supremacía constitucional sobre todas las demás normas jurídicas y sobre cualquiera de los actos de autoridad que surjan en nuestro país.⁴⁹

Luego entonces, no es incorrecto denominar al juicio de amparo como juicio de garantías, ya que a través de él se pretende conseguir la observancia de las garantías individuales, que tienen como esencia a los derechos humanos, y fundamentalmente su protección, motivo por el cual han sido incorporados en el texto constitucional.

Existen numerosas definiciones acerca del juicio de amparo que han sido propuestas por diversos estudiosos del derecho. A continuación se estudian aquéllas que se considera describen acertadamente la naturaleza de esta institución jurídica.

⁴⁹ *Diccionario Enciclopédico Usual Larousse*, Segunda edición, México, Ediciones Larousse, 2006, p.p. 33

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela no aporta propiamente una definición del juicio de amparo, más bien proporciona una descripción de dicha figura jurídica en los siguientes términos: *“El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”*.⁵⁰

La descripción que antecede da las características generales del juicio de amparo como medio de defensa de las garantías individuales, por lo que señala en primer término, que es un juicio que se inicia con la acción del gobernado, esto es, aquella persona que ve afectada su esfera jurídica en virtud de un acto de autoridad contrario a la Constitución, por tal motivo acude a los tribunales de la Federación, quienes estudiarán si dicho acto contraviene o no al texto constitucional y en caso afirmativo, la sentencia pronunciada ordenará restituir al quejoso en el goce de la garantía violada y únicamente tendrá eficacia en el caso concreto de que se trate. Asimismo, esta definición se inmiscuye en la polémica acerca de la naturaleza del juicio de amparo y reconoce que es un juicio o proceso en el cual los órganos jurisdiccionales federales resolverán la controversia planteada entre el gobernado que ve lesionada su esfera de derechos y la autoridad que emitió dicho acto.

Por otra parte, el Doctor Carlos Arellano García, ofrece una definición que reúne los elementos esenciales del juicio de amparo, misma que es del tenor siguiente: *“El amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en*

⁵⁰ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 173

*el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios”.*⁵¹

Esta tesis precisa los elementos del juicio de amparo, en primer lugar, la parte quejosa que lo es toda persona física o moral que resiente en su esfera jurídica la emisión de un acto de autoridad contrario a la Constitución; en segundo término, el derecho de acción que se ejercita ante los tribunales federales o ante un órgano jurisdiccional local (jurisdicción concurrente y competencia auxiliar, artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo); la autoridad responsable que puede ser un órgano del Estado, federal, local o municipal; una ley o acto que se atribuye a la autoridad responsable, el cual es violatorio de las garantías individuales del quejoso; la finalidad del juicio de amparo que consiste en restituir o mantener el goce de sus presuntos derechos y, por último, el principio de definitividad, que se refiere a agotar previamente los medios de impugnación ordinarios antes de promover el juicio de amparo.

Para el maestro Manuel Bernardo Espinoza Barragán, el juicio de amparo puede conceptualizarse como: *“Una institución jurídica que se tramita y resuelve por los órganos del Poder Judicial Federal, y excepcionalmente por los órganos jurisdiccionales locales, a instancia del gobernado que considera que un acto de autoridad afecta su esfera jurídica por ser contrario a las garantías que en su favor consagra la Constitución, después de haber agotado contra él los medios de defensa ordinarios, con el objeto de que el mismo se deje insubsistente y sin efecto en el caso especial sobre el que versa la demanda, y se le mantenga o restituya en el goce de la garantía que estima infringida”.*⁵²

La definición aportada por el maestro Manuel Bernardo Espinoza Barragán es extensa, sin embargo, se considera que incluye los elementos esenciales, así como la finalidad protectora del juicio de amparo, básicamente contiene los elementos que retoma el Doctor Carlos Arellano García en su definición.

⁵¹ Cfr. Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 329

⁵² Espinoza Barragán, Manuel Bernardo, *Juicio de Amparo*, Primera edición, México, Editorial Oxford University Press, 2003, p.p. 31-32

Para el distinguido jurista Juventino V. Castro, el amparo puede definirse como: *“Un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo”*.⁵³

Esta dilucidación contiene los elementos esenciales que se encuentran en definiciones que anteceden, como son el derecho de acción que hace valer el quejoso que se ve afectado por un acto violatorio de las garantías individuales que le otorga la Constitución; asimismo, el efecto de la sentencia que conceda la protección al quejoso será restituir las cosas al estado que tenían antes de que se efectuara la violación a tales derechos fundamentales; en esencia, esta definición, al igual que las anteriores, resalta la naturaleza proteccionista del juicio de amparo como medio de defensa de los derechos humanos, sin embargo, en ella se utilizan términos que pueden obstruir su comprensión, tal es el caso de la expresión “proceso concentrado de anulación”, que encierra la idea general de que mediante el juicio de amparo se pretende dejar sin efectos el acto que agrave al quejoso.

Por otra parte, el Licenciado Alberto del Castillo del Valle indica que el juicio de amparo es *“un medio de control de la Constitución, por órgano judicial y por instancia de la parte agraviada, previo ejercicio de la acción de amparo. El juicio de amparo es un proceso a través del cual se pretende anular actos de autoridad contraventores del orden constitucional (artículo 103 Constitucional) por*

⁵³ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit. p.p. 176-177

*lo que adquiere cabalmente la condición de medio de defensa constitucional. Este juicio no impera frente a actos de particulares, lo cual se encuentra inscrito en diversas tesis jurisprudencial, por lo que se trata de un auténtico medio de control constitucional, ya que éstos se erigen exclusivamente frente a las autoridades”.*⁵⁴

El concepto apuntado muestra en esencia cuál es el objeto del juicio de amparo, esto es, la anulación de los actos de autoridad que contravengan al texto constitucional, asimismo aclara que dicho juicio no procede frente a actos de particulares, lo cual le da como característica ser un auténtico medio de control constitucional; la idea plasmada en dicho concepto se enfoca a estudiar en esencia, el objeto y naturaleza de esa institución jurídica.

El distinguido jurista Luis Bazdresch ofrece un amplio concepto acerca del juicio de amparo en los siguientes términos: *“El juicio de amparo tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía, que en los primeros artículos de la Constitución garantiza los derechos del hombre, pues dicho juicio tiende a lograr que esos preceptos de la Constitución predominen en la actuación de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas. Tan sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por circunstancias ineludibles, queda fuera de su acción. El juicio de amparo es un procedimiento judicial propiamente dicho, y entraña una verdadera contención entre la persona agraviada que lo promueve y la autoridad que dicho promovente considera ha afectado o trata de afectar sus derechos garantizados en la Constitución; el agraviado asume el papel de actor en la controversia y la autoridad designada como responsable interviene como demandada; la materia de la controversia es el acto concreto o la omisión de autoridad que el interesado considera lesivo de sus garantías individuales; y la*

⁵⁴ Del Castillo del Valle, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Primera edición, México, Editorial EDAL Ediciones, S.A. de C.V., 1998, p.p. 39

*decisión incumbe, en única o en última instancia a los tribunales judiciales federales”.*⁵⁵

La idea expuesta por Luis Bazdresch empieza por analizar el objeto del juicio de amparo, al cual identifica como la limitación a los actos emitidos por las autoridades en virtud de las garantías consagradas en el texto constitucional, sólo excluye de esa restricción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otra parte, identifica a las partes que intervienen propiamente en la tramitación del juicio de amparo y que son, por un lado, el agraviado que adquiere el papel de parte actora y, por otro, la autoridad responsable como parte demandada, finalmente el acto que concretamente afecte al quejoso, o bien, una omisión, por parte de la autoridad responsable, será la materia de la controversia, de lo anterior se advierte que dicho jurista interviene en la polémica acerca del juicio de amparo, ya sea como juicio o recurso, por lo que se intuye que toma partido por la primera postura.

Otra concepción apropiada acerca de la naturaleza del juicio de amparo la expone el licenciado Óscar Barrera Garza, quien afirma que *“el amparo es un medio de defensa legal que tiene el gobernado, mismo que opera a instancia de parte agraviada y en función de su interés jurídico, después de agotar los recursos ordinarios que conforme a derecho procedan (hay excepciones), contra cualquier acto de autoridad, sea ésta de facto o de jure, siempre y cuando con su forma de actuar vulnere o restrinja alguna garantía constitucional. Su teleología no sólo consiste en proteger la Carta Magna, sino también las leyes secundarias que de ella emanen, y en caso de demostrar la inconstitucionalidad del acto, quien conozca del amparo debe restituir al quejoso en el pleno goce de sus garantías”.*⁵⁶

⁵⁵ Bazdresch, Luis, *El Juicio de Amparo, Curso General*, Sexta edición, México, Editorial Trillas, 2000, p.p. 17-18

⁵⁶ Barrera Garza, Óscar, *Compendio de Amparo*, Primera edición, México, Editorial Mc Graw-Hill, 2002, p.p. 22

La definición asentada parte de los principios de instancia de parte agraviada y de definitividad que rigen al juicio de garantías, asimismo, apunta que su objeto no se enfoca únicamente a proteger a la Constitución, sino que se hace extensivo a las leyes secundarias.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley de Amparo no proporciona un concepto del juicio de amparo, sin embargo, la jurisprudencia aporta la siguiente definición: *“AMPARO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL.- El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los Jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no están perfectamente estructuradas, sino obtener la*

*composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de éstos”.*⁵⁷

La definición que proporciona la jurisprudencia hace énfasis en que el juicio de amparo es un medio protector de las garantías individuales, por tal motivo todos los gobernados deben tener acceso a él, asimismo se pugna porque el juicio de amparo sea un medio de protección real de los derechos fundamentales del hombre y que la interpretación de las normas que regulan al mismo se efectúe con espíritu generoso, tal posición muestra la esencia proteccionista que debe regir al juicio de amparo.

Finalmente, a manera de conceptualizar al juicio de amparo, se puede decir que es un medio de protección y defensa de las garantías individuales del gobernado (artículo 103 Constitucional y artículo 1º de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I) que se ve afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad que vulnera sus derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional, mismo que se tramita en forma de juicio ante los tribunales de la Federación, como regla general, y excepcionalmente ante los órganos auxiliares (artículo 37 y 38 de la Ley de Amparo).

3.1.3 Clasificación.

El juicio de amparo se clasifica conforme a sus instancias en directo e indirecto. La Ley de la materia regula al primero de ellos en el Título Tercero que comprende los artículos 158 a 191; por lo que respecta al segundo, se encuentra regulado en el Título Segundo integrado por los artículos 114 a 157.

En principio, el juicio de amparo protege inicialmente al gobernado contra actos de autoridad que vulneren las garantías individuales, consagradas constitucionalmente a favor del mismo, por tal motivo, el amparo procede exclusivamente contra actos de autoridad conculcadores de tales garantías, por lo

⁵⁷ *Amparo, Finalidad y Naturaleza del*, Séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo VI Común, Jurisprudencia, tesis 464, Apéndice 2000, p.p. 401

que es un auténtico medio de control de constitucionalidad y legalidad que protege tanto al orden jurídico nacional como al gobernado agraviado por un acto de autoridad.

Por regla general, los órganos competentes para conocer del juicio de amparo son los tribunales federales los cuales son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y excepcionalmente, el superior del tribunal que haya cometido la violación (artículo 37 de la Ley de Amparo) y los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado (artículo 38 de la Ley de Amparo), lo anterior se conoce como jurisdicción concurrente y auxiliar, respectivamente.

3.1.3.1 Amparo Directo.

El amparo directo recibe este nombre debido a que se tramita en una sola instancia y la resolución pronunciada adquiere el carácter de inimpugnable, aunque procede el recurso de revisión en los casos señalados en el artículo 83, fracción V de la Ley de Amparo, esto es, contra las resoluciones que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República con base en la fracción I del artículo 89 Constitucional y reglamentos de leyes locales expedidas por los gobernadores de los Estados o cuando establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

De dicho juicio conoce en única instancia el Tribunal Colegiado de Circuito competente material y territorialmente, así como atendiendo al turno (artículo 107, fracción V Constitucional, artículo 158 de la Ley de Amparo). Con la excepción de que cuando a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un juicio de amparo directo sea de interés y trascendencia, ésta podrá atraerlo, para resolverlo en única instancia (artículo 107, fracción V Constitucional y artículo 182 de la Ley de Amparo), ésta es la facultad de atracción que ejerce la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, misma que se ejercita exclusivamente por las Salas de ese Alto Tribunal (artículo 21, fracción III, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) sin que el Pleno tenga tal competencia.

La facultad de atracción puede ser ejercida por una de las Salas, ya sea de oficio (cuando previamente el quejoso, la autoridad responsable o el tercero perjudicado le hacen saber de la existencia de un juicio de amparo directo y exponen las causas por las cuales consideran que ese asunto tiene interés y trascendencia que amerite ser atraído por el Alto Tribunal), o bien, a petición del propio Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de ese asunto o del Procurador General de la República (artículo 107, fracción V Constitucional).

Nuestro texto constitucional delimita la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del juicio de amparo a través de los artículos 94, párrafo séptimo y 100, párrafo noveno; asimismo, se han expedido los acuerdos 5/1999 y 6/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecen las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo y el envío de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, respectivamente.

El amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por medio del cual sea factible modificarlos o revocarlos, ya sea que la violación se cometa en ellos, o bien, que dicha violación se haya cometido durante el procedimiento y trascienda al resultado del fallo.

Con base en lo anterior, se está ante la hipótesis de procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas, cuando dichas resoluciones reúnan tres requisitos:

1. Que esa sentencia o laudo haya sido pronunciada por un tribunal (judiciales, administrativos o del trabajo) ya sea del ámbito federal o local.
2. Una sentencia o laudo definitivo resuelva la litis en lo principal, esto es, la materia misma del juicio, referente a los derechos sustantivos de las partes que intervienen en el proceso.
3. Que esa sentencia o laudo no admita recurso alguno, ya que en primer lugar deberá hacerse valer el recurso que establezca la ley.

Por otra parte, se entiende que una resolución pone fin al juicio cuando los órganos con facultades jurisdiccionales, sin resolver el fondo del negocio dan por terminado el juicio, es decir, no son ni sentencias definitivas ni laudos arbitrales, tal es el caso del auto que decreta la caducidad de la instancia, y para que sea procedente el juicio de amparo directo en contra de esta clase de resoluciones es menester que el agraviado haya agotado previamente los recursos ordinarios procedentes.⁵⁸

Los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, determinan ejemplificativamente los casos en que se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso en las materias civil, administrativa, del trabajo y penal y, en consecuencia, dichos numerales hacen relación, de manera general, de las causas por las cuales puede interponerse el amparo directo.

En esta tesitura existen dos clases de vicios que pueden impugnarse mediante el juicio de amparo directo, los cuales son *los vicios in procedendo o vicios procedimentales*, mismos que se presentan durante el trámite del juicio de origen, ya que los vicios procedimentales deben ser susceptibles de ser reparados en la sentencia o laudo; y *los vicios in judicando o violaciones al momento de*

⁵⁸ Del Castillo, del Valle, Alberto, *Segundo Curso de Amparo*, Primera edición, México, Editorial EDAL Ediciones, S.A. de C.V., 1998, p.p. 97

dictar la resolución impugnada, los cuales implican, por ejemplo, la no aplicación de la ley al caso concreto o la no aplicación de los principios generales del derecho.⁵⁹

En síntesis el procedimiento de un juicio de amparo directo, se desarrolla de la siguiente manera:

La demanda de amparo deberá formularse por escrito en la que se expresará el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; nombre y domicilio del tercero perjudicado; autoridad responsable; acto reclamado que lo será la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio; fecha de notificación del acto reclamado; preceptos constitucionales violados y la ley que se haya dejado de aplicar o se haya aplicado inexactamente a criterio del quejoso.

La demanda de amparo directo se presenta ante la propia autoridad responsable quien además decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, emplazará al tercero perjudicado para que en el término de diez días comparezca ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, rendirá su correspondiente informe justificado y remitirá el expediente a dicho tribunal, y al pie de la demanda deberá anotar la fecha y hora de recepción de la misma, la fecha en que se notificó la sentencia combatida, los días transcurridos entre la notificación definitiva y la presentación de la demanda, así como los días inhábiles existentes entre ellos.

Al escrito inicial del procedimiento, una vez presentado ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente y en turno, deberá recaer un auto dictado por el Presidente del citado tribunal que admita, deseche por notoriamente improcedente o mande aclarar la demanda por ser irregular. Si es correcto, se dicta un auto admisorio que contenga la admisión expresa de la demanda.

⁵⁹ Idem. p.p. 97-101

Posteriormente, el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito dictará dentro de los cinco días siguientes a la admisión de la demanda un auto de turno y en él designará al magistrado relator, para que formule el proyecto de sentencia.

El proyecto de sentencia debe ser presentado por el magistrado relator a los demás integrantes del tribunal para su discusión, dentro de un plazo de quince días desde que le fue turnado el expediente. Si el proyecto de sentencia fuese aprobado, se firmará para constituir sentencia definitiva. Si fue rechazado, se designará a otro magistrado relator de entre los de la mayoría, quien tendrá quince días para dictar sentencia definitiva.

Por último, cabe mencionar algunas características relevantes en el juicio de amparo directo como la no existencia de la etapa probatoria, no hay audiencia constitucional y si el quejoso solicita la suspensión del acto reclamado, corresponde a la autoridad responsable resolver de plano acerca de la concesión de dicha medida cautelar.

3.1.3.2 Amparo Indirecto.

La doctrina le ha dado el nombre de amparo indirecto en atención a que las resoluciones dictadas por el juzgador que conoció del juicio admiten recurso de revisión cuando alguna de las partes esté inconforme, lo que da lugar a una segunda instancia.

Del juicio de amparo indirecto conocen los jueces de distrito (artículos 107, fracción VII Constitucional y artículo 114 de la Ley de Amparo), los Tribunales Unitarios de Circuito (artículos 107, fracción VII Constitucional y 29, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), los superiores jerárquicos de la autoridad responsable (competencia concurrente, artículo 37 de la Ley de Amparo), los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, siempre y cuando no resida juez de distrito (artículo 38 de la Ley de Amparo); en tanto que en segunda instancia corresponde conocer de él a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

en Pleno o Salas (amparo contra leyes, por invasión de competencias entre autoridades federales y locales o por la interpretación de un precepto constitucional, artículo 84 de la Ley de Amparo) asimismo corresponde conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 83 y 85 de la Ley de Amparo); por lo que hace al recurso de queja éste se encuentra regulado en los artículos 95 a 102 de la Ley de Amparo.

En términos generales el amparo indirecto procede contra actos de autoridad que no sean sentencias definitivas o laudos definitivos, en cuyo caso incumbe el conocimiento del juicio de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, a continuación se hace referencia a las situaciones que prevé el artículo 114 de la Ley de Amparo como son:

1. Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que causen perjuicios al quejoso con motivo de su sola entrada en vigor o de su primer acto de aplicación.
2. Actos de autoridad de naturaleza administrativa, es decir, que no provengan de tribunales.
3. Actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste.
4. Actos en el juicio de origen que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
5. Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas al mismo.
6. Leyes o actos de autoridades federales o locales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o que invadan la esfera de la autoridad federal.
7. Resoluciones del Ministerio Público por el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Asimismo, el artículo 115 de la Ley de Amparo expone que el amparo sólo puede promoverse contra resoluciones judiciales del orden civil, cuando la resolución reclamada sea contraria a la ley aplicable o a su interpretación jurídica, salvo si se trata de terceros extraños a juicio.

Por otra parte, los Tribunales Unitarios de Circuito, tienen competencia para conocer de los juicios de amparo indirecto que se promuevan por violaciones a los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 Constitucionales, jurisdicción concurrente y contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencias definitivas en términos de la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito.

Al respecto la jurisprudencia se ha pronunciado de la siguiente manera: *“COMPETENCIA PARA CONOCER EN AMPARO INDIRECTO DE RESOLUCIONES DICTADAS POR UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO. CORRESPONDE A OTRO TRIBUNAL DE LA MISMA JERARQUÍA Y NO A UN JUEZ DE DISTRITO. Aun cuando existe discrepancia entre lo dispuesto por el artículo 42, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, y lo que establece el artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, porque en el primero se previene que para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de un Tribunal Unitario de Circuito, es competente el Juez de Distrito que, sin pertenecer a su jurisdicción, esté más próximo a la residencia de aquél, y en el segundo, que la competencia corresponde al Tribunal Unitario de Circuito más próximo al que emitió el acto reclamado; sin embargo, atendiendo al principio de la supremacía constitucional, contenido en el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia debe recaer en el Tribunal Unitario de Circuito, porque el artículo 107, fracción XII, de la propia Constitución, expresamente dispone que la competencia para conocer de resoluciones dictadas por un Tribunal Unitario de Circuito, corresponde al Tribunal Unitario de Circuito más próximo; y por tanto debe prevalecer la disposición constitucional, y la acorde con ésta, que establece el artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder*

*Judicial Federal, porque dicho numeral tiene como base de sustentación, lo que expresamente dispone la Constitución”.*⁶⁰

Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia del tenor siguiente: *“TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO SE LIMITA A LA MATERIA PENAL. La interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 107, fracciones VII y XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los antecedentes legislativos que motivaron la incorporación de los Tribunales Unitarios de Circuito al ámbito competencial del juicio de amparo indirecto, pone de manifiesto que esa facultad no se limita a los casos previstos en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Carta Magna, sino que la intención del legislador fue la de concederla en sentido irrestricto a todos aquellos actos provenientes de un tribunal de esa naturaleza, respecto de los cuales procediere el juicio de amparo indirecto; por lo que debe atenderse al espíritu que inspiró su adición para darle el verdadero alcance que impide que un Juez de Distrito, aun como Juez de amparo, juzgue los actos de quien jerárquicamente es su superior”.*⁶¹

Existe jurisdicción concurrente en razón de que son competentes a elección del quejoso ya sea el juez de distrito o el superior del tribunal que haya cometido la violación a las garantías contenidas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo constitucionales.

⁶⁰ *Competencia para conocer en amparo indirecto de resoluciones dictadas por un Tribunal Unitario de Circuito. Corresponde a otro tribunal de la misma jerarquía y no a un juez de distrito*, Novena época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IX, enero, 1999, Común, Jurisprudencia, tesis VIII.1o. J/5, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p.p. 624

⁶¹ *Tribunales Unitarios de Circuito. Su competencia para conocer del juicio de amparo indirecto no se limita a la materia penal*, Novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo VIII, julio, 1998, Penal, Común, Jurisprudencia, tesis P./J. 31/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p.p. 29

El supuesto de la jurisdicción auxiliar se dará en los casos en que no resida en el lugar juez de distrito y en esa jurisdicción reside la autoridad ejecutora, dentro de esta hipótesis el juez de primera instancia está facultado para acordar la admisión del escrito inicial de demanda, ordenar que las autoridades responsables rindan sus respectivos informes y, en su caso, conceder la suspensión provisional del acto reclamado cuando se trate de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, así como en materia agraria; acto continuo, debe remitir sin demora alguna al juez de distrito las constancias que integren el expediente.

En síntesis el procedimiento en un amparo indirecto se lleva a cabo de la siguiente manera:

La demanda es el escrito inicial del procedimiento de amparo. Deberá presentarse dentro de los *quince* días al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso del acto que reclame (artículo 21 de la Ley de Amparo), salvo los casos de excepción enumerados por el artículo 22 de la Ley de Amparo. Dicha demanda debe atender al contenido del artículo 116 de la Ley de Amparo, por lo que deberá contener el nombre y domicilio del quejoso; nombre y domicilio del tercero perjudicado; autoridad responsable; acto reclamado; protesta de decir verdad; preceptos constitucionales que contengan las garantías violadas; conceptos de violación.

Al escrito inicial de demanda deberá recaer un auto que admita, deseche por notoriamente improcedente o mande aclarar la demanda por ser irregular; en caso de admitir a trámite dicha demanda, el auto admisorio deberá contener la admisión expresa de la demanda, la fijación de la fecha y hora para la audiencia constitucional, la solicitud de informe justificado de la autoridad responsable, orden de emplazar y correr traslado de la demanda a las partes, el otorgamiento de la intervención al Ministerio Público y en caso de que el quejoso solicite la

suspensión del acto reclamado, la orden de formar por duplicado el cuaderno incidental correspondiente, el cual se tramita por vía separada, por lo que viene a ser un procedimiento alterno y concomitante al del juicio principal.

En cuanto al informe justificado, éste es la contestación de la autoridad responsable a la demanda del actor. Deberá rendirse en el término de *cinco* días.

A diferencia del juicio de amparo directo, en el amparo indirecto existe una etapa probatoria así como la celebración de la audiencia constitucional; en materia de amparo indirecto es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y aquéllas que fueren contra la moral o el derecho; la etapa probatoria se regula por los artículos 150 a 153 de la Ley de Amparo.

La celebración de la audiencia constitucional tendrá verificativo dentro de los *treinta* días siguientes al de la presentación de la demanda de amparo indirecto; consta de las etapas probatoria, preconclusiva, donde se presentan los alegatos formulados por las partes y, finalmente, el dictado de la resolución.

Capítulo IV. Medios Administrativos Encaminados a la Protección de las Garantías Individuales y los Derechos Humanos.

El presente capítulo tiene por objeto estudiar los instrumentos administrativos encaminados a tutelar eficazmente los derechos humanos en nuestro país, esto es, a diferencia del apartado que antecede, en el cual la temática central versó en el estudio de los medios jurisdiccionales encaminados a proteger a las garantías individuales así como a los derechos humanos, tarea que se encomienda a los tribunales federales, ahora la materia de estudio se centrará en el análisis del sistema *no jurisdiccional* de protección de derechos humanos y garantías individuales, lo cual evidencia que el mismo no puede formar parte en estricto sentido de los órganos jurisdiccionales federales, sin embargo, derivado de su papel tutelar de los derechos humanos en contra de cualquier acto u

omisión de la autoridad, es dable incluir al sistema de referencia como una opción viable de protección a los derechos fundamentales del hombre.

Así, con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, inspirada fundamentalmente en la centenaria figura sueca del *Ombudsman* se pretende, a través de la vía administrativa la protección de los derechos del hombre.

4.1 Surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para efectos del presente estudio, es importante analizar en forma breve, la figura sueca del *Ombudsman*, en la cual está inspirada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En primera instancia, como se ha adelantado, la palabra *Ombudsman*, es de origen sueco y denota una institución a la que los particulares pueden dirigirse para obtener reparación cuando se consideren indebidamente tratados, en uno u otro aspecto, por la impersonalidad de una burocracia anónima.⁶²

El Doctor Héctor Fix Zamudio conceptualiza al *Ombudsman*, como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por fracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación puedan proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos del Gobierno, al Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y

⁶²*Defensoría de los Derechos Universitarios*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B. Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, número 23, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p.p. 9

reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.⁶³

Al respecto el Doctor Jorge Carpizo, manifiesta que el *Ombudsman* es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.⁶⁴

La figura del *Ombudsman* como institución aparece por primera vez en la Constitución Sueca de 1809. Lo nombra el Parlamento, aunque actúa con total independencia, y su misión es la de proteger los derechos del pueblo y vigilar la actuación de las autoridades. Está inspirado en la teoría de Montesquieu que considera necesaria la división de poderes, para que no se concentren en una sola persona, y el *Ombudsman* no se vea dominado por el ejecutivo, por tanto, es un representante del Parlamento, y como tal un representante del pueblo; en su actividad formal y real es independiente del gobierno y, de hecho, también del propio Parlamento.

De lo anterior, se desprenden como características de dicho órgano la independencia, esto es, el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, no pueden intervenir o influir en las recomendaciones emitidas por el *Ombudsman*; *autonomía*, en relación a la independencia organizativa de la institución; *imparcialidad*, que sustrae al *Ombudsman* de cuestiones políticas que puedan influir en la emisión de sus recomendaciones; *accesibilidad*, que puede ser de dos tipos, ya sea directa, donde los ciudadanos presentan por sí mismos sus quejas, o bien, indirecta, donde se requiere la mediación de algún miembro del Parlamento

⁶³ Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p.p. 185

⁶⁴ Carpizo Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1998, p.p. 15

que recoge dicha queja y la canaliza al órgano de defensoría correspondiente, este último sistema opera en Gran Bretaña y Francia; *carácter no vinculatorio de sus resoluciones*, ya que las recomendaciones que emita no conllevan una fuerza coercitiva que obligue a su cumplimiento; *autoridad*, en cuanto a la fuerza moral que le permite el cumplimiento de las recomendaciones emitidas y, finalmente, la *publicidad institucional y de la labor realizada*, referente a los informes periódicos que debe rendir acerca de sus funciones, así como las campañas publicitarias sobre la forma en que trabajan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones.⁶⁵

Ya en nuestro país, los orígenes del *Ombudsman* se remontan a 1847, en el Estado de San Luis Potosí, a través de la Ley de Procuraduría de Pobres, que se ocupaba de la defensa de personas desvalidas que hubieran sufrido agravios por parte de alguna autoridad, con facultades para denunciar y solicitar la reparación que correspondiera.

Asimismo, el 3 de enero de 1979 se crea en Nuevo León, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; el 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos en el estado de Colima, facultada para recibir quejas, investigar y proponer sanciones e informar sobre los actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos; la Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y la Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero), nacidas en 1986 y 1987, respectivamente, con la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país; la Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes), se crea el 14 de agosto de 1988, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de los servidores públicos, además asumió la función de promover la cultura de los derechos humanos; la Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro), instaurada el 22 de diciembre de 1988, con

⁶⁵ Venegas Álvarez Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?*, Primera edición, Serie G, Estudios Doctrinales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1988, p.p. 41-55

el objeto de investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales; la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada en 1989, como órgano desconcentrado, cuya finalidad fue contribuir a que los actos de las autoridades del Distrito Federal estuvieran apegados a la ley.

Por otra parte, cabe destacar también como un antecedente de la figura del *Ombudsman*, en nuestro país y, específicamente, dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Defensoría de los Derechos Universitarios, creada en 1985, la cual es un órgano de carácter jurídico cuya finalidad es la de velar por la observancia de las disposiciones legales que norman la estructura y funcionamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México, vigilancia que se traduce concretamente en el conocimiento de conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes, para tutelar y procurar el respeto de los Derechos Académicos que les concede la Legislación Universitaria. Dentro de la Universidad existen diversas instancias encargadas de dar solución a los conflictos que de diferente naturaleza, se presentan entre las autoridades universitarias, personal académico y estudiantes; esas instancias son entre otras el Tribunal Universitario, los distintos cuerpos colegiados académicos y los sindicatos; la Defensoría además, dentro de la competencia que le fija su Estatuto, tiene también la misión de vigilar que aquellas instancias observen la Legislación Universitaria al resolver dichos conflictos conforme a sus procedimientos establecidos.

Respecto de los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, asimismo en abril de ese año se creó la Comisión de Derechos Humanos en Morelos.

Un año más tarde, esto es, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, originalmente

denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, sustituyó a la entonces Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría, significó, de cierta manera, la adopción de la figura sueca del *Ombudsman* en nuestro país; su creación se debió a un decreto del Poder Ejecutivo en respuesta a la creciente demanda social, a través de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos, de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y dependencias u otros órganos gubernamentales.

La entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos fue aceptada por la sociedad mexicana, particularmente porque supo crear la conciencia necesaria para dar lugar a la cultura de los derechos humanos, como factor básico de modernización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad, es decir, entre gobernantes y gobernados.⁶⁶ Además, la creación de este órgano fortaleció el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, para garantizar el pleno, libre y universal ejercicio de los derechos fundamentales del hombre.

De esta manera, tuvo como misión proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, así como instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garantizaran la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, le fueron asignadas diversas atribuciones, tales como proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos; establecer los mecanismos de coordinación que aseguraran la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;

⁶⁶ Cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, op. cit. p.p. 192

elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos; elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal; representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos; formular programas y proponer acciones que impulsaran el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país.

Este nuevo órgano desconcentrado estaría a cargo de un Presidente nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, donde destacaron dentro de sus facultades iniciales informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país y hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resultaren pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos. Así también, este nuevo órgano contaría con un visitador, un secretario ejecutivo y un Consejo, este último, integrado por aquellas personas con reconocido prestigio en la sociedad y que hubieren sido invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determinara el propio Ejecutivo.

Como rasgos sobresalientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en aquella época, se pueden señalar los siguientes:

1. Se le dota de funciones como son difundir y fortalecer la cultura de los derechos humanos en el país, cabe hacer mención que dichas facultades no son propias de la figura del *Ombudsman*.

2. Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.
3. Cuenta con un Consejo, un visitador y un secretario ejecutivo, para el desempeño de sus responsabilidades.
4. Se deja a este nuevo órgano dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atribuía competencia la Ley Federal de la Administración Pública en materia de derechos humanos.
5. Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo deben sustentarse en las constancias que obren en el expediente respectivo, sin que ninguna autoridad deba influir en ellas.

4.1.2 Artículo 102, Apartado B Constitucional y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, que elevó a la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de esta forma surgió el llamado sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

La adición constitucional desarrolló un esquema eminentemente federalista de protección a los derechos humanos por la vía administrativa, de esta manera en cada entidad federativa se crearía un organismo protector de los derechos fundamentales del hombre que tuviera las características propias que la Constitución especificaba y que conociera de violaciones a los derechos humanos provenientes de servidores públicos del fuero común, luego entonces, se

estableció un organismo con competencia nacional y uno para cada uno de los estados.

El precepto constitucional ordena que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, creen organismos de protección de los derechos humanos, para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de los mismos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con las siguientes excepciones:

1. Actos del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a asuntos jurisdiccionales de fondo.
2. En materia laboral.
3. En materia electoral.
4. Respecto de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

El texto del artículo 102 Constitucional, con la adición del apartado B, fue del tenor siguiente:

“Artículo 102. (...)

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.*⁶⁷

El Doctor Jorge Carpizo, indica que el artículo 102, apartado B Constitucional, puede ser estudiado de acuerdo a los siguientes criterios:

1. *La creación de organismos de protección de derechos humanos:* Como se ha mencionado en párrafos que anteceden, el precepto constitucional estudiado estableció la obligación de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, crearan organismos de protección de los derechos humanos, motivo por el cual habría un organismo con competencia nacional, y uno para cada uno de los Estados.
2. *La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad:* Esto es, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no pueden ser obligatorias para la autoridad a la cual se dirigen, ya que de ser así, se convertirían en resoluciones jurisdiccionales, por lo que la Comisión dejaría de estar inspirada en la figura del *Ombudsman*, para convertirse en un tribunal, lo cual es contrario a su propia naturaleza, además usurparía funciones jurisdiccionales. Asimismo, las recomendaciones son autónomas en virtud de que ninguna autoridad puede interferir en el sentido de las mismas, es la propia Comisión, la que debe emitir sus recomendaciones con estricto apego a las constancias que integren los respectivos expedientes, ya que en caso contrario, se vulnerarían los principios de autonomía e imparcialidad que deben prevalecer en ese órgano y que son elementos esenciales para su correcto funcionamiento. Finalmente, dichas recomendaciones deben ser públicas, es decir, deben hacerse del

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, Martes 28 de enero de 1992, Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Tomo CDLX, No. 19, p. 6

conocimiento de la sociedad; en primer lugar, porque la Comisión surge en virtud de la necesidad de proteger eficazmente los derechos fundamentales del hombre, por lo cual, si sus recomendaciones no fueran públicas, la sociedad mexicana no tendría confianza en ella; en segundo lugar, la autoridad de la Comisión es sólo moral, por lo que requiere del respaldo de la opinión pública para que sus recomendaciones sean observadas, toda vez que no puede imponer coercitivamente su cumplimiento.

3. *El establecimiento de su competencia y exclusión de ciertas materias:* Podrá conocer de actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad que vulneren los derechos humanos, con excepción de actos del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a asuntos jurisdiccionales de fondo, en materia laboral, en materia electoral y respecto de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
4. *La figura del Ombudsman judicial:* Esto implica, en relación con el numeral que antecede, que la Comisión sólo podrá conocer de actos u omisiones de carácter administrativo del Poder Judicial Federal y por ningún motivo de los actos jurisdiccionales, ya que de ser así asumiría las funciones de un tribunal.
5. *La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos:* Con la instauración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a nivel constitucional, se instituyó un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, el cual sería un complemento en esta tarea, de la cual son partícipes los tribunales federales que conocen del juicio de amparo, por lo cual la única diferencia que destaca entre uno y otro sistema, se refiere al carácter coercitivo de las resoluciones emitidas, ya que en el caso del juicio de amparo, la autoridad responsable está obligada a dar cumplimiento a la ejecutoria concesoria del amparo; en cambio, las recomendaciones emitidas por la Comisión no vinculan a la autoridad y su cumplimiento se basará esencialmente en su prestigio moral y en el respaldo que ese órgano reciba de la opinión pública.

6. *Las disposiciones transitorias:* Dichas disposiciones versaron en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos continuaría conociendo de las quejas en tanto se constituyeran los organismos locales respectivos, asimismo, los organismos ya instaurados recibirían las quejas no resueltas por la Comisión para avocarse al estudio de las mismas y se concedió el término de un año para que las legislaturas de los estados crearan las comisiones locales de derechos humanos. Los organismos estatales protectores de los derechos humanos también gozarían de la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes, siempre y cuando la violación a derechos humanos fuere imputable a autoridades o servidores públicos del fuero común.

Posteriormente, el 29 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con lo cual se dotaba a este órgano de un marco jurídico, que fijó la competencia así como el objeto esencial de la misma en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; su integración, que fue similar a la ya establecida; asimismo le fueron otorgadas atribuciones adicionales a aquéllas que caracterizan al *Ombudsman*, tales como son las relativas a las promociones, estudios, capacitación y publicaciones en materia de derechos humanos, mismas que ya realizaba dicho órgano. En síntesis, esta ley orgánica estructuró a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en la institución escandinava del *Ombudsman* encaminada a la protección de los derechos del hombre y como un organismo auxiliar en la defensa de ellos.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispuso que dicha ley fuera de orden público y con aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país.

De acuerdo con el artículo 3º de la ley sujeta a estudio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conoce, en primera y única instancia de presuntas violaciones a los derechos humanos, motivadas por autoridades administrativas federales. Por su parte, cuando en un mismo hecho, se encuentren involucradas tanto autoridades o servidores públicos federales, como de los estados o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión.

Sin embargo, cuando se trate de presuntas violaciones a los derechos humanos que se atribuyan únicamente a autoridades o servidores públicos de los estados o municipios, conocerán, en primera instancia, los organismos estatales de protección de los derechos humanos, excepto que la Comisión ante un recurso de queja por omisión o inactividad, ejerza su facultad de atracción de algún asunto que a su juicio sea importante y el organismo estatal pueda tardar demasiado en emitir la recomendación respectiva.

El 12 de noviembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que contiene los fines y atribuciones de la misma, los órganos que la integran con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de las quejas, el periodo de investigación y la redacción de las recomendaciones, por lo que en esencia, dicho reglamento desarrolló el contenido de la ley orgánica antes referida.

Por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, asimismo modificó la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos. Esta reforma hizo hincapié en el objetivo esencial de dicho organismo, esto es, conseguir la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

El texto de la reforma de 13 de septiembre de 1999, al artículo 102, apartado B Constitucional, es del tenor siguiente:

“Artículo 102.

“A. (...)

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola

vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

*“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”.*⁶⁸

De la reforma anterior se puede advertir las siguientes modificaciones trascendentes:

1. *Redefinición de la concepción constitucional de los derechos humanos:* De acuerdo con el primer párrafo del apartado B del artículo 102 Constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección que tienen por objeto los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; de esta manera, por mandato constitucional dichos organismos tienen el deber de velar por la defensa de los derechos fundamentales del hombre.
2. *Nueva denominación del órgano protector nacional de los derechos humanos:* La Comisión Nacional de Derechos Humanos, cambió su denominación por la de *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, que es su actual designación.
3. *Autonomía:* La modificación más importante que se deriva de la reforma de 1999, sin duda alguna, es que se dotó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con autonomía de gestión y presupuestaria,

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, Lunes 13 de septiembre de 1999, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Tomo DLII, No. 9, p. 2, Sección 1

personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que adquiere la calidad de órgano constitucional autónomo.

4. *Es elevado a rango constitucional la integración del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la elección de los miembros de dicho Consejo.*
5. *Elección y estatuto constitucional del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.*
6. *El informe de actividades que rendirá el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Dicho informe será anual ante los Poderes de la Unión, y tiene por objeto hacer del conocimiento de la sociedad mexicana los logros adquiridos por dicho organismo, o bien, el incumplimiento de las recomendaciones que emita.*
7. *La impugnación de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las entidades federativas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Se establece la posibilidad de que las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales de protección de los derechos humanos, sean recurridas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esto es, por medio de los recursos de impugnación y queja. Luego entonces, la Comisión actúa como órgano de revisión en caso de presentarse inconformidades por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos protectores de los derechos humanos en los estados, en resumen, el organismo nacional será competente en primera instancia, al tratarse de violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos federales y, en segunda instancia, de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.*

Los aspectos relevantes que no fueron modificados en 1999, se refieren a las materias de incompetencia de los órganos de protección de los derechos

humanos, esto es, asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales y el señalamiento de la naturaleza pública y no vinculatoria de las recomendaciones emitidas por dichos órganos.

La reforma de 13 de septiembre de 1999 al apartado B del artículo 102 Constitucional sigue vigente hasta nuestros días.

En conclusión, la adición de un apartado B al artículo 102 Constitucional permitió fortalecer la figura del *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano, en el marco de una política de divulgación y defensa de los derechos fundamentales del hombre, asimismo, complementó al sistema jurisdiccional de protección de tales derechos a cargo de los tribunales federales.

4.1.3 Funciones.

Con base en el artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho organismo tiene como funciones:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
2. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en lo concerniente a actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal y cuando los particulares cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o cuando estos últimos se nieguen de manera infundada a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos.
3. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
4. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de los estados.

5. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos de los estados y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.
6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades responsables, así como la inmediata solución del conflicto.
7. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
8. Proponer a las autoridades que promuevan cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias para una mejor protección de los derechos humanos.
9. Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
10. Expedir su reglamento.
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos y supervisar el respeto a los mismos en el sistema penitenciario y de readaptación social.
12. Formular programas y proponer acciones en materia de derechos humanos.
13. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
14. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Además, el artículo 3º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que dicho organismo tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial Federal y cuando en un mismo hecho, se encuentren involucradas tanto autoridades o servidores públicos federales, como de los estados o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión.

Sin embargo, cuando se trate de presuntas violaciones a los derechos humanos que se atribuyan únicamente a autoridades o servidores públicos de los estados o municipios, conocerán, en primera instancia, los organismos estatales de protección de los derechos humanos, excepto que la Comisión ante un recurso de queja por omisión o inactividad, ejerza su facultad de atracción de algún asunto que a su juicio sea importante y el organismo estatal pueda tardar demasiado en emitir la recomendación respectiva. Asimismo, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Por otra parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no podrá conocer de los asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, esto en razón de que, en primer lugar no puede sustituir a los tribunales electorales competentes y, en segundo lugar, no debe intervenir en las disputas políticas del país, ya que al hacerlo corrompería los fines que guían la figura del *Ombudsman*, toda vez que dicho organismo no debe inmiscuirse en cuestiones políticas que viciarían la emisión de sus recomendaciones.

Así también, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede conocer de las resoluciones de carácter jurisdiccional, es decir, respecto de sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, lo anterior tiene su fundamento en que debe existir una última instancia de decisión la cual revisa las resoluciones emitidas por la instancia de jerarquía inferior, por lo que la nueva resolución adquirirá el carácter de cosa juzgada, de verdad legal, lo que refuerza la seguridad jurídica y con ello el estado de derecho, por lo que las resoluciones jurisdiccionales no pueden estar indefinidamente pendientes, además, si la Comisión tuviera facultades para conocer de este tipo de asuntos supliría la labor de los tribunales federales. En consecuencia, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales,

salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones sean de carácter administrativo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no puede conocer de conflictos de carácter laboral, en razón de que en los conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego entonces, no existe violación a los derechos fundamentales del hombre, además, se aplica el mismo criterio enunciado en el párrafo que antecede, esto es, la Comisión no puede sustituir a los tribunales competentes en la materia laboral, sin embargo, será competente en aquellos asuntos en los cuales intervenga una autoridad administrativa con ese carácter y se hayan violado derechos humanos.

Por otro lado, no podrá conocer de las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, en virtud de que corresponde a los tribunales federales dicha facultad.

Con base en el artículo 6º de la Ley en estudio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede iniciar un procedimiento para conocer si existen o no violaciones a los derechos humanos, a través de dos vías, ya sea de oficio o por queja presentada ante dicho organismo; en este último caso, el artículo 25 de dicho ordenamiento señala quienes pueden acudir ante la Comisión a presentar una queja por presunta violación de derechos humanos, en esta tesitura las quejas pueden ser presentadas por cualquier persona que conozca de una violación de derechos humanos resulten o no afectadas por ellas, de esto se desprende que no es necesario acreditar el interés jurídico que se tenga en el caso concreto, lo cual supera el formalismo que se exige a quienes acuden ante los tribunales federales a interponer el juicio de amparo.

Las quejas serán presentadas por escrito y, sólo en casos urgentes podrán formularse por cualquier medio de comunicación electrónica y ratificarse dentro de

los tres días siguientes a su presentación. También, pueden presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad.

Una vez recibida la queja, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, que puede ser:

1. Presunta violación a derechos humanos.
2. No competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de la queja.
3. No competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con la necesidad de realizar orientación jurídica.
4. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o bien, que sea confusa.

Una vez que sea admitida la instancia, deberá hacerse del conocimiento de las autoridades responsables y se solicitará que rindan un informe sobre los actos u omisiones que se les atribuyen, mismo que deberán presentar en un plazo máximo de quince días naturales.

Desde el momento en que se admita la queja, se buscará conciliar los intereses de las partes involucradas, y de conseguirse una solución, la Comisión lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente respectivo, el cual podrá reabrirse cuando el quejoso exprese que no se ha cumplido con el compromiso contraído con las autoridades responsables en un plazo de 90 días.

El término para presentar una queja, por regla general, será dentro del plazo de un año, el cual comienza a transcurrir desde el día en que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de aquél en que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos; como excepción, se dispone que únicamente al tratarse de infracciones graves a los derechos humanos, dicho

plazo podrá ampliarse. Por otra parte, cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad no contará plazo alguno.

Una vez concluida la investigación, se elaborará un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, pruebas, en general, todas las constancias que integren los expedientes respectivos; en caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas a las autoridades responsables, la Comisión emitirá un acuerdo de no responsabilidad que contendrá los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos, la enumeración de las evidencias que demuestren la no violación a tales derechos o la inexistencia de aquéllas en que se soporta la violación, el análisis de las causas de no violación de derechos humanos y las conclusiones. Los acuerdos de no responsabilidad serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión.

En caso de la existencia de violación a los derechos fundamentales del hombre, la Comisión emitirá una recomendación que contendrá los hechos violatorios de los derechos humanos, la enumeración de las evidencias que demuestren dicha violación, descripción de la situación jurídica generada y del contexto en que se presentaron los hechos, observaciones, análisis de las evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos, así como las recomendaciones específicas dirigidas a la autoridad responsable y, en su caso, el procedimiento que permita sancionar a la misma.

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público responsable a los cuales se dirija, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja. Las recomendaciones se publicarán de manera íntegra o en forma de síntesis en la Gaceta de la Comisión y

serán notificadas a los quejosos por correo certificado dentro de los siguientes seis días a aquél en que sean suscritas por el Presidente de ese organismo.

Cuando la autoridad responsable reciba la recomendación, informará dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si la acepta y en este caso, entregará en otros quince días adicionales las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación.

Tanto las recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos, motivo por el cual no podrán ser aplicados a otros casos por analogía o mayoría de razón, además en contra de ellos no procederá recurso alguno.

Finalmente, respecto de las inconformidades que se promuevan ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación.

En cuanto al recurso de queja, éste procede en virtud de las omisiones en que hubiere incurrido un organismo local de derechos humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pudiera trascender al resultado final; y por la manifiesta inactividad del organismo local en el tratamiento de una queja.

El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por el quejoso que sufra un perjuicio grave con motivo de la omisión o inactividad de los organismos locales, que hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante dicho organismo y que no se haya dictado recomendación alguna.

El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante la Comisión Nacional y, en caso de urgencia oralmente o por cualquier medio de comunicación. En ese documento se indicarán con precisión la omisión o actitud

del Organismo Local, los agravios generados, así como las pruebas correspondientes. Posteriormente, se solicitará al Organismo Local un informe del caso y las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán analizados para la emisión de una resolución que puede ser:

1. Recomendación dirigida al organismo local correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.
2. Acuerdo de no responsabilidad dirigido al organismo local cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.
3. Acuerdo de atracción de la queja cuando se considere que el asunto es importante y el organismo local puede tardar mucho en expedir su recomendación.
4. Desechamiento en caso de que el recurso de queja quede sin materia, resulte improcedente o infundado.

En lo que respecta al recurso de impugnación, éste procede con motivo de las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos, esto es, toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos, según señala la ley sujeta estudio; así como por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada; por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos y cuando la autoridad responsable no acepte una recomendación expedida por un organismo local.

El recurso de impugnación deberá ser interpuesto directamente ante el organismo local de derechos humanos dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación. Deberá presentarse por escrito

ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación pueden ser:

1. La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
2. La modificación de la recomendación, en este caso se formulará una recomendación al organismo local.
3. La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo local.
4. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo local por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, en este supuesto la Comisión formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

4.2 Alcance jurídico de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza una minuciosa investigación en relación a las quejas presentadas y así poder analizar los hechos, argumentos y en general, las pruebas ofrecidas en el expediente respectivo que lleve a determinar si una autoridad o servidor público ha violado derechos humanos.

Como se analizó en el apartado que antecede, una vez concluido este procedimiento de investigación, si una autoridad ha violado derechos humanos y, en caso de no ser posible conciliar con las partes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite una recomendación que contendrá los hechos violatorios de los derechos humanos, la enumeración de las evidencias que demuestren dicha violación, descripción de la situación jurídica generada y del

contexto en que se presentaron los hechos, observaciones, análisis de las evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos, así como las recomendaciones específicas dirigidas a la autoridad responsable y, en su caso, el procedimiento que permita sancionar a la misma, además tiene como características:

1. *Son públicas*: En virtud de que deben hacerse del conocimiento de la sociedad, ya que la autoridad de la Comisión es sólo moral, por lo que requiere del respaldo de la opinión pública para que sus recomendaciones sean observadas, toda vez que no puede imponer coercitivamente su cumplimiento.
2. *No vinculatorias*: Es decir, estas recomendaciones no son obligatorias para las autoridades responsables, ya que de adquirir tal carácter se convertirían en decisiones jurisdiccionales, por lo que la Comisión sería contraria a los fines que se idealizaron con su creación, esto es, dejaría a un lado la figura del *Ombudsman*, en la cual está inspirada, para convertirse en un tribunal, esto último opuesto a su propia esencia y funciones.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron dotadas de las características mencionadas mediante reforma al apartado B del artículo 102 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 1999 y por reforma al artículo 6º, fracción III de la Ley de ese organismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de noviembre de 2001, de esta manera se suprimió como característica la autonomía, misma que fue establecida constitucionalmente mediante reforma de 28 de enero de 1992 al artículo 102 Constitucional, por la cual se adicionó el apartado B de dicho numeral.

En esencia, el hecho de que se haya suprimido como característica de las recomendaciones emitidas por la Comisión, la autonomía, se debe, básicamente a que mediante reforma de 13 de septiembre de 1999, se dotó a dicho organismo

con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que adquirió la calidad de órgano constitucional autónomo, en consecuencia, la reforma de 26 de noviembre de 2001 a la Ley de la Comisión, como se refiere en la misma exposición de motivos, pretendió adecuar el texto de la Ley a las modificaciones que resultaron de la reforma constitucional citada, motivo por el cual se trató de una reforma a la legislación secundaria, que por razones de técnica legislativa y coherencia normativa, resultaba imprescindible, para el pleno funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En resumen, antes de la reforma de 13 de septiembre de 1999, las recomendaciones eran públicas, autónomas y no vinculatorias; sin embargo, a partir de la citada reforma sólo son públicas y no vinculatorias.

Una vez aprobada y suscrita una recomendación por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se notificará de inmediato a la autoridad a la cual vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento; la recomendación se dará a conocer a la opinión pública después de su notificación.

Las recomendaciones serán dadas a conocer a la opinión pública mediante su publicación en la Gaceta de la Comisión, un boletín de prensa y en la página de Internet de ese organismo, así como mediante las acciones que la Coordinación General de Comunicación y Proyectos acuerde con el Presidente de la Comisión.

La autoridad a quien se dirija la recomendación, dispone del plazo de quince días hábiles para dar a conocer si la acepta o no, al término del mismo sin que la autoridad se haya pronunciado al respecto, se tendrá por no aceptada, en este caso dicha negativa se hará del conocimiento de la opinión pública, en caso contrario, la autoridad responsable dispone de un término de quince días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifieste la aceptación de la recomendación para enviar las pruebas relativas al cumplimiento.

En este sentido, el estado que pueden guardar las recomendaciones emitidas, de acuerdo con el artículo 138 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es:

- Recomendaciones no aceptadas.
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total.
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.
- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio.
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
- Recomendaciones aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Cuando se ha expedido una recomendación, la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación o formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

En conclusión, es necesario hacer hincapié en que la fuerza de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente radica en el hecho de que se hagan del conocimiento de la opinión pública, es decir, la fuerza moral que impone a la autoridad responsable el deber de dar cumplimiento a la recomendación formulada, no obstante, es necesario que las recomendaciones de la Comisión adquieran carácter coercitivo, sin que ello implique, que dicho organismo asuma funciones contrarias a su propia naturaleza y que lo desvirtuarían en su función, ya que de esta manera el cumplimiento de las recomendaciones no dependería de la presión social y así los procedimientos

seguidos ante la Comisión alcanzarían eficacia y como resultado habría mas recomendaciones cumplidas satisfactoriamente, por lo que se garantizaría una mayor protección a los derechos fundamentales del hombre.

Capítulo V. El Juicio de Amparo como medio de protección de los derechos humanos.

El objetivo que persigue el presente capítulo versa, por una parte, en demostrar que aun cuando existe en nuestro país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución de defensa de tales derechos, el juicio de amparo es por excelencia el instrumento más eficaz con el cual se logra el respeto de los derechos fundamentales de los mexicanos establecidos en nuestra Constitución, esto en razón de que las garantías individuales toman como fundamento a los derechos humanos, luego entonces, dichas garantías aseguran el pleno goce de los derechos tutelados por la Constitución mexicana; de esta manera se incluye a los derechos fundamentales del hombre que, en consecuencia, constituyen la materia de protección del juicio de amparo.

Por otro lado, como se estudió en el apartado que antecede, la fuerza de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos radica únicamente en el hecho de que se hagan del conocimiento de la opinión pública, es decir, sólo en la fuerza moral que impone a la autoridad responsable el deber de dar cumplimiento a la recomendación formulada, motivo por el cual dichas recomendaciones deben tomar un giro radical para que adquieran el carácter de ejecutables ante las autoridades responsables, esto es, que puedan ser cumplidas de forma coactiva, con base en el juicio de amparo, de esta manera se logrará garantizar un sistema jurídico actualizado en la defensa de los derechos humanos, capaz de asegurar su eficaz protección, y para cumplir con este propósito se analizará la problemática existente y la necesidad de aportar nuevas ideas que contribuyan a hacer más eficiente el procedimiento de queja ante dicho organismo.

5.1 Protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional.

A principios de la década de 1990, se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como una institución de defensa de los derechos fundamentales del hombre. Dicho organismo surgió como subsidiario de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, por lo que a través de esta vía administrativa se pretendió disminuir los reclamos sociales respecto a la protección de tales derechos.

Por otra parte, en cuanto a la vía jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, el juicio de amparo es el instrumento más poderoso para la protección de los derechos de la persona, protege todo el orden jurídico nacional contra las presuntas violaciones realizadas por las autoridades, siempre y cuando dichas violaciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona física o de un ente colectivo, es así como se logra el respeto a los derechos del hombre, motivo por el cual se ha considerado al juicio de amparo como el guardián del derecho y de la Constitución.⁶⁹

Para efectos del presente estudio, es necesario realizar una comparación con base en el control jurisdiccional ejercido a través del juicio de amparo y en el control administrativo que se ejerce por medio de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo se podrán determinar las similitudes y diferencias tanto en el sistema jurisdiccional, como no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Por lo que respecta al juicio de amparo, primeramente debe identificarse a las partes que intervienen en el mismo, y que con base en el artículo 5º de la Ley de Amparo, son el agraviado o agraviados (quejoso) que será cualquier sujeto que se vea afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad; la autoridad

⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Segunda edición, Editorial Themis, México, 1998, p. 3

responsable que en términos del artículo 11 del ordenamiento citado es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; tercero perjudicado, cualquier sujeto que tenga un interés jurídico contrario a los intereses del quejoso; es parte en el juicio de amparo el Ministerio Público.

El término general para la promoción del juicio de amparo es de quince días y dicho término se cuenta desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acto que se reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos, con excepción de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Amparo.

En cuanto a la competencia del juicio de amparo, dicho juicio se tramita ante un juez de distrito, el superior de la autoridad responsable, un Tribunal Colegiado de Circuito, un Tribunal Unitario de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en un juicio de amparo indirecto o directo.

Por otro lado, en el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se puede hacer mención en sentido estricto de partes dentro de ese procedimiento; sin embargo, para fines didácticos, se puede señalar que cualquier persona está facultada para denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, incluso menores de edad, ya sea que dichas violaciones afecten directamente al agraviado, o bien, a una tercera persona, por esta razón se puede identificar al denunciante como parte quejosa. Serán autoridades responsables, los servidores públicos a quienes se imputen actos u omisiones de naturaleza administrativa en agravio de los derechos humanos, con excepción del Poder Judicial de la Federación; además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos locales no son competentes para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. A diferencia del juicio de amparo, en el

procedimiento ante la Comisión Nacional no existe parte tercera perjudicada y no se da vista al Ministerio Público, por lo que no interviene en el mismo.

No obstante lo anterior, sería conveniente que las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueran publicadas a efecto de que alguna persona que considerara tener intereses contrarios a los del denunciante, compareciera al procedimiento seguido ante la Comisión, para ello las quejas recibidas pueden difundirse a través de la Gaceta de dicho organismo.

En lo referente al término para la interposición de la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por regla general, sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, cuando se trate de infracciones graves a los derechos humanos, dicho plazo podrá ser ampliado mediante una resolución razonada emitida por ese organismo. No existe plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando se encuentren involucrados autoridades o servidores públicos federales, con excepción del Poder Judicial de la Federación, o bien, se trate de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales. Cuando en un mismo hecho se involucre tanto a autoridades o servidores públicos de la Federación, como de los estados o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional. Si se trata de presuntas violaciones a los derechos humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate. Asimismo, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las

recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades de la República.

Las resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo son obligatorias para la autoridad responsable, quien debe dar cumplimiento a las mismas, ya que si dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, la ejecutoria no quedare cumplida, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia y en caso de que dicha autoridad no tuviera superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atienda el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

En caso de que no se obedezca la ejecutoria, a pesar de los requerimientos formulados, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI Constitucional, esto es, la autoridad responsable será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que corresponda.

En resumen, el juicio de amparo es un juicio autónomo y los fallos pronunciados tienen fuerza constitutiva y apoya el cumplimiento de sus sentencias en el procedimiento establecido en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional y en los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, que conforman el capítulo “De la ejecución de las sentencias”.

A diferencia de lo antes expuesto, las recomendaciones dictadas en los procedimientos seguidos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos serán públicas, sin embargo, no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público al cual se dirijan, por lo que no podrán anular, modificar o dejar sin

efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, en cambio, la ejecutoria de amparo tiene como efecto restituir al quejoso en el goce de la garantía que ha sido violada. La autoridad o servidor público a quien se dirija la recomendación sólo informará dentro de los quince días siguientes a su notificación si acepta dicha recomendación.

Sobre la base del análisis realizado se demuestra en primer lugar, la efectividad y superioridad jurídica del juicio de amparo sobre las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo; se aprecia que aun cuando existe en el ámbito nacional la vía jurisdiccional y administrativa para la protección de los derechos humanos, la primera de ellas, logra un control constitucional que se ejerce a través del juicio de amparo y que se encuentra al alcance de la población mexicana, por lo que es el medio más eficaz de protección y defensa de los derechos humanos. En cambio, el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos del hombre, encabezado por la Comisión Nacional necesita de la fuerza moral de la sociedad, para que las recomendaciones encaminadas a la protección de los derechos humanos sean cumplidas por las autoridades responsables, por lo que dicho sistema puede ser perfeccionado en aras de conseguir una mayor eficacia como auxiliar en la labor de los tribunales federales, en cuanto a la protección de los derechos fundamentales del hombre.

En palabras del Doctor Jorge Carpizo, “(...) *el juicio de amparo nació persiguiendo, entre sus grandes finalidades, el aseguramiento real de la vigencia de los derechos humanos en México. Así continúa y así continuará. (...) La Comisión nació para enriquecer el marco jurídico mexicano, jamás para desquiciarlo. Por eso es un Ombudsman y por eso sus conclusiones se plasman en Recomendaciones. La Comisión no compete ni usurpa funciones del Juicio de Amparo, sino lo respeta profundamente y viene a auxiliarlo, junto con las otras garantías constitucionales de carácter procesal, en una misma y única finalidad, pero inmensa y hermosa; que cada día se protejan y defiendan mejor nuestros Derechos Humanos, lo cual es el alma y el corazón del fortalecimiento del Estado de Derecho. Muchos de los*

procedimientos y los términos que utiliza la Comisión Nacional se inspiran en nuestro Juicio de Amparo, el cual tuvo origen en ideas universales que México moldeó a su realidad y el cual ha evolucionado para proteger y transformar a esa propia realidad. En esto, la Comisión se parece al nacimiento del Amparo. Se inspira en ideas y corrientes universales: las del Ombudsman, pero de acuerdo con nuestra realidad y con los pies en la tierra. Evolucionará también de acuerdo con nuestra realidad y nuestros ideales. No hay marcos jurídicos inmutables, menos tratándose de una institución tan joven (...)"⁷⁰

5.1.2 Fundamento Constitucional en la Protección de los Derechos Humanos.

Cuando se habla de la protección constitucional de los derechos humanos, de inmediato se piensa en dos instituciones: el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o bien, en las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, mismos que tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 103 y 107 y en el apartado B del artículo 102, respectivamente.

El juicio de amparo es un proceso jurisdiccional. Este es el modo de ser que le corresponde por su origen, el cual encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución y en la respectiva ley reglamentaria, denominada Ley de Amparo, con base en el pensamiento de Ignacio L. Vallarta puede decirse que el amparo *es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local*

⁷⁰ Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 15 de mayo de 1991, 91/10, Año 1, No. 10, p. 12-14. Discurso pronunciado en la Residencia Oficial de Los Pinos, por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Licenciado Jorge Carpizo, con motivo del Sesquicentenario de la Creación del Juicio de Amparo, el 5 de abril de 1991.

*respectivamente*⁷¹, definición que resulta actual en nuestros días, ya que la misma concibe al juicio de amparo como medio de defensa de los derechos del hombre.

El carácter jurisdiccional de la protección de las garantías individuales se encuentra establecido por el artículo 103 constitucional, específicamente en la fracción I, que dispone:

“Artículo. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

“II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y,

“III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

Por otra parte, el artículo 107 Constitucional, establece las bases constitucionales del juicio de amparo, primeramente señala que el juicio de amparo sólo se seguirá a instancia de parte agraviada y que la sentencia sólo se ocupará de individuos particulares, de tal manera que se concederá el amparo y protección en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. El artículo 107 Constitucional contempla la figura de la suplencia de la queja, así como los casos de procedencia tanto del juicio de amparo directo como indirecto, las reglas para el recurso de revisión, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suspensión del acto reclamado, la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados y entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobreseimiento del amparo y caducidad de la instancia, la figura del Ministerio Público en el juicio de amparo, la repetición del acto reclamado y el cumplimiento de las sentencias de amparo.

⁷¹ Vallarta Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus : ensayo critico-comparativo sobre esos recursos constitucionales por Ignacio L. Vallarta*, Editorial Porrúa, México, 1989, p.p 39

Por otro lado, el artículo 102, apartado B Constitucional, instituye la base constitucional de protección no jurisdiccional a los derechos humanos, asimismo reitera la prohibición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de sus homólogos en los estados, de incursionar en materia jurisdiccional, es decir, en controversias. En primer término, establece que los organismos de derechos humanos conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, ya que por disposición expresa del artículo 103 constitucional, la violación de garantías individuales tiene carácter jurisdiccional, es decir, de controversia. La prohibición se insta en el segundo párrafo del numeral estudiado al instaurar que dichos organismos no serán competentes al tratarse de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Aun cuando existe prohibición expresa para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conozca de ciertos asuntos; sin embargo, representa una opción viable para la protección de los derechos del hombre, ya que no sólo asume esta función, sino también, tiene como tarea la promoción, estudio y divulgación de tales derechos.

Sin embargo, debe señalarse con toda firmeza que la actuación de los organismos que prevé el mencionado artículo 102, en su apartado B, no debe interferir, menos aún desplazar, la competencia expresa que establece la Constitución en favor de otros órganos o instituciones, en relación con la violación de garantías individuales, llamadas derechos del hombre en el mencionado apartado B. En consecuencia, la protección a los Derechos Humanos que corresponde brindar a este tipo de organismos, en lo constitucional no puede consistir en el conocimiento de quejas concretas contra actos u omisiones de autoridades que violen Derechos Humanos, porque esto invade la competencia expresa que los artículos 103 y 107 constitucionales confieren al Poder Judicial de la Federación.

Nuevamente se retoma el contenido del artículo 103 Constitucional, en su fracción primera que establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, esto es, una controversia que surge entre la autoridad a la que se imputa el acto u omisión reclamado y el quejoso afectado, en consecuencia, dicho conflicto tiene un carácter o naturaleza materialmente jurisdiccional y no administrativa; en este caso, la controversia tiene, además, un carácter formalmente jurisdiccional, porque conforme al citado artículo 103, su conocimiento corresponde a órganos formalmente jurisdiccionales, como son los Tribunales de la Federación, en esta tesitura no es posible la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las comisiones estatales de esos derechos.

Por otra parte, la solución que se da a la violación de derechos humanos y garantías individuales también tiene su jerarquía en el propio ordenamiento constitucional, derivada ésta de la trascendencia que se concede a este tipo de infracciones. El artículo 107 constitucional establece que frente a la violación de garantías lo que procede es el juicio de amparo, el cual culmina con una sentencia cuyo efecto, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, es que la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, debe restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. Además, el incumplimiento de la sentencia de amparo es sancionado con severidad según el contenido de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

En resumen, el fundamento constitucional para la protección de los derechos humanos, se encuentra primeramente en los artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que en ellos se regula el juicio de amparo; en segundo lugar,

la vía no jurisdiccional de protección de los derechos del hombre, encabezada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentra establecida en el artículo 102, apartado B Constitucional, esta última con funciones meramente auxiliares respecto de los tribunales que conocen del juicio de amparo, además se encarga de la promoción, estudio y divulgación de los derechos del hombre y que basa el cumplimiento de sus recomendaciones en la opinión pública, a diferencia del juicio de amparo, que establece un procedimiento para el cumplimiento obligatorio de las resoluciones emitidas, motivo por el cual es más eficaz.

5.1.3 Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos.

El vocablo latino *impugnare* proviene de *in* y *pugnare*, que significa luchar contra, combatir, atacar. Medio de impugnación es el que proporciona la ley para invalidar (o privar de efectos jurídicos) cualquier acto jurídico que se estime contrario a derecho. El concepto de medios de impugnación alude precisamente a la idea de luchar contra una resolución judicial o cualquier acto que se estime contrario a derecho.

Sobre la base de la definición apuntada en el párrafo precedente, el juicio de amparo es un medio de impugnación constitucional, en razón de que a través de él se combate un acto de autoridad que se considera violatorio de garantías individuales y el efecto de la resolución pronunciada será regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación cometida, luego entonces, la parte quejosa combate el acto de autoridad que considera contrario a derecho; asimismo, es un medio de impugnación constitucional porque tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 Constitucionales, mismos que son la base para la expedición de la respectiva ley reglamentaria, esto es, la Ley de Amparo.

El juicio de amparo es un instrumento jurídico creado en favor de los gobernados, que tiene por finalidad "hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio de aquéllos", esto es, sus garantías individuales.

El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia de impugnación de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona física o moral.

En esta tesitura, el juicio de amparo tiene como finalidad el control de constitucionalidad y el control de legalidad; esto es, el control de constitucionalidad tiene como base el artículo 103 de la Carta Magna, al establecer la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a la autoridad, y la protección del régimen de competencias entre los Estados, y Distrito Federal y la Federación, con lo cual a través del juicio de amparo se obtiene un control central y general de la Constitución; por otra parte, el control de la legalidad, se concluye de la fracción I del artículo 103 de la Constitución, al determinar la protección de las garantías individuales de los gobernados. Asimismo, con base en los artículos 14 y 16 de la Constitución, se obtiene el control de la legalidad de los actos de autoridad, lo que implica además garantía de seguridad jurídica para los gobernados.

Aunado a lo anterior, el juicio de amparo tiene como finalidad particular determinar que la sentencia que concede el amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, con ello restablece las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo cual tiene su fundamento en el artículo 80 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Por otra parte, el artículo 102 apartado B Constitucional también contempla otro medio de impugnación respecto de la violación de los derechos humanos, al

otorgar como facultad a los organismos de protección de tales derechos, conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos, lo anterior se considera así con base en el concepto asentado de medios de impugnación, en cuanto a combatir un acto contrario a derecho, que en el caso concreto, sería el acto de naturaleza de cualquier autoridad o servidor público que vulnere los derechos fundamentales del hombre, luego entonces, en sentido lato el procedimiento de queja seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede ser considerado como un medio de impugnación, sin embargo, en atención a los efectos de la recomendación formulada, ésta solamente podrá ser cumplida si el propio servidor público así lo acepta, ya que tal recomendación no es vinculatoria para la autoridad responsable, lo que se traduce en que por sí misma no podrá regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación cometida.

5.1.4 El juicio de amparo y su eficacia jurídica en la defensa de los derechos humanos.

El juicio de amparo es el auténtico medio para la defensa de las garantías individuales y, en consecuencia, de los derechos humanos, ya que dichas garantías tienen como esencia a estos últimos, además el procedimiento seguido en el juicio de amparo es claro y preciso en todos sus aspectos.

De acuerdo con la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente, el juicio de amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso. Dicho interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado; de manera que sólo el sujeto de esos derechos puede ocurrir al juicio de garantías. En otros términos la base para la procedencia del amparo, es la existencia de un perjuicio inmediato y directo en los

intereses jurídicos del quejoso, y no en el inmediato e indirecto que no es propiamente lesivo de un derecho.⁷²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado la existencia de interés jurídico con la afectación de un derecho subjetivo y considera a este último requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo. Una de las tesis más representativas a este respecto es la siguiente: *"INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para*

⁷² Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Octava edición, México Editorial Porrúa, 2001. p.p. 2-7

*obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente".*⁷³

Por lo tanto, la esencia del concepto de interés jurídico es la existencia de un derecho protegido por la ley y de un sujeto titular de ese derecho a quien le corresponde el interés de accionar para poner en movimiento la actividad jurisdiccional, a fin de que el órgano jurisdiccional intervenga en la reparación de la violación constitucional. El juicio de amparo tiene por objeto hacer efectivos los derechos del hombre frente a la autoridad.

La exigencia del interés jurídico así entendida para la procedencia del juicio de amparo, restringe su ámbito de acción a la protección de las garantías individuales incorporadas en el texto constitucional; sin embargo, las garantías individuales tienen como fundamento a los derechos del hombre, están inspiradas en ellos, por lo que el juicio de amparo también los protege.

⁷³ *Interés jurídico. Interés simple y mera facultad. Cuando existen, Séptima Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 25*

Respecto de la demanda de amparo, ésta debe presentarse por escrito y deberá contener los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, para demostrar la eficacia del juicio de amparo, se tomará como base el juicio de amparo indirecto ante un juez de distrito.

En el auto en que se admite la demanda de amparo (auto admisorio), el juez de distrito solicita a las autoridades responsables la rendición de su correspondiente informe justificado, el cual es una especie de contestación de demanda que realiza la autoridad responsable, tendente a defender la constitucionalidad de su actuación, asimismo, acompaña las constancias que la acrediten. Cuando la autoridad responsable no rinda su informe justificado se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario y quedará a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad. Al mismo tiempo, en el auto admisorio, se fija la fecha y hora en que debe tener lugar la audiencia constitucional.

En materia de pruebas en el juicio de amparo indirecto, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el derecho; asimismo la ley de la materia determina el momento procesal oportuno para su ofrecimiento, las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la audiencia y se tenga por recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. La prueba testimonial o pericial deberá ser anunciada cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, además, en el caso de la primera probanza referida, debe exhibirse copia de los interrogatorios al tenor de los cuales serán examinados los testigos; en el caso de la segunda, el cuestionario para los peritos. El juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

Ya propiamente en la celebración de la audiencia constitucional, se procederá a recibir, por su orden las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo, se dictará el fallo correspondiente, en consecuencia, dicha audiencia se conformará de tres etapas, desarrolladas en un mismo orden: etapa probatoria, alegatos y dictado de la sentencia. La etapa probatoria, se integrará a su vez de tres periodos: ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas. La etapa de alegatos permite a las partes expresar los razonamientos lógico-jurídicos. La tercera etapa es la sentencia de amparo, que se dicta en la audiencia constitucional y en ella el juez de distrito resolverá la controversia, determinará si el juicio es improcedente, de ser así sobreseerá en el juicio; si a pesar de ser procedente el juicio, el acto reclamado no contraviene al texto constitucional o no es violatorio de garantías individuales, negará el amparo y protección de la Justicia Federal; o en caso contrario, es procedente el juicio concederá el amparo. En contra de las sentencias pronunciadas por el juez de distrito en la audiencia constitucional, procede el recurso de revisión en términos del artículo 83, fracción IV de la Ley de Amparo.

El procedimiento seguido en el juicio de amparo indirecto, permite demostrar que el juicio de amparo es eficaz en la defensa de los derechos humanos, primeramente, porque protege garantías individuales, las cuales a su vez se apoyan en los derechos humanos; por otra parte, en la Ley de Amparo se instituye un procedimiento preciso, donde se permite a las partes aportar pruebas, formular alegatos, así como revisar las constancias que integran los expedientes respectivos, además la audiencia constitucional es pública. De tal forma que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento.

Como se estudiará con posterioridad, es conveniente que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estructure un procedimiento donde exista una etapa probatoria, de alegatos y de dictado de la recomendación respectiva, para dar certeza jurídica a sus actuaciones en la investigación de una queja, motivo por el cual resulta acertado tomar como base el juicio de amparo indirecto para demostrar

la eficacia del mismo y la imprecisión del procedimiento de queja ante la Comisión Nacional.

Por otra parte, en el caso del juicio de amparo indirecto, existe el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por el juez de distrito en la audiencia constitucional, de esta manera, se abre la segunda instancia del juicio, en la cual corresponderá al Tribunal Colegiado de Circuito, estudiar cada una de las constancias que integran el expediente y, en su caso, confirmar, revocar o modificar la sentencia recurrida. A diferencia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales tienen el carácter de irrecusables, sin embargo, se lograría proteger eficazmente a los derechos del hombre, si la Comisión estableciera un procedimiento similar al juicio de amparo indirecto y que un juzgado de distrito se encargara de dar a la recomendación emitida el carácter de sentencia y proceder a su ejecución, además, el hecho de otorgar tal carácter a las recomendaciones de la Comisión Nacional, ofrece la posibilidad de que las partes puedan recurrir dicha resolución, como si se tratara de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto y, en consecuencia, del recurso de revisión interpuesto conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

En resumen, una vez que haya sido pronunciada la recomendación respectiva, directamente esta podrá ser ejecutada a través de los tribunales federales.

Sin que lo anterior implique que el juicio de amparo directo sea menos eficaz en la protección de los derechos humanos, ya que para efectos del presente trabajo de investigación, el juicio de amparo indirecto cuenta con el procedimiento que puede ser tomado como base para reestructurar el procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no así el juicio de amparo directo, ya que en él no se celebra una audiencia constitucional conformada por una etapa probatoria, de alegatos y de dictado de la sentencia, ya que al admitir la demanda de amparo se dicta un auto de turno en el cual se designa al magistrado relator

para que formule el proyecto correspondiente. El juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que sea cometida durante el procedimiento y afecte a las defensas del quejoso, de tal manera que trascienda al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados; razón por la que no es dable comparar al juicio de amparo directo con el procedimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En conclusión, únicamente el juicio de amparo representa un sistema de constante aplicación y de resultados efectivos, constituye además un instrumento de equilibrio entre gobernantes y gobernados en virtud de que el procedimiento es claro y preciso en todos sus aspectos y las resoluciones pronunciadas son ejecutables, esto es, se obliga a la autoridad responsable a dar cumplimiento y, en caso de no hacerlo, la Ley de Amparo prevé en el Capítulo XII, la ejecución de las sentencias de amparo.

5.1.5 Ineficacia jurídica de las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una primera característica del procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte de la lectura del artículo 25 de la Ley de dicho organismo, que establece que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, lo que denota un interés simple para la interposición de una queja, a diferencia del juicio de amparo, donde el quejoso debe tener un interés jurídico para interponer dicho juicio, esto último es entendible en atención al principio publicístico que impera en el procedimiento ante la Comisión Nacional, en razón de los valores protegidos, esto es, los derechos fundamentales del hombre. Además, lo anterior demuestra la función auxiliar de la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de los tribunales federales, de tal forma que si un particular se ve afectado por actos u omisiones de naturaleza administrativa, que no se encuentren dentro de las hipótesis previstas para la tramitación del juicio de amparo, tendrá como opción la queja ante la Comisión Nacional o, en su caso, ante las comisiones estatales de derechos humanos, de tal forma que sea posible la reparación de los derechos vulnerados a través del cumplimiento que la autoridad responsable lleve a cabo de la recomendación correspondiente emitida por esos organismos. Por tanto, la actuación de los organismos gubernamentales de derechos humanos es complementaria y no sustituta de la del juicio de amparo.

Sin embargo, lo anterior, se encuentra sujeto a la decisión de la autoridad responsable de dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas dentro de los lineamientos contenidos en ellas, motivo por el cual, es conveniente que las mismas lleguen a adquirir, el carácter de ejecutables, es decir, adquieran la característica de obligatoriedad, para que la protección de los derechos humanos no quede al arbitrio de las autoridades que los vulneren.

Por otro lado, la presentación de las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ser por escrito y en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica; en el caso de que los quejosos se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora por los encargados de dichos centros, o bien, podrán ser entregados directamente a los Visitadores Generales o adjuntos. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad; en caso de que el quejoso o denunciante no hable o entienda correctamente el idioma español, se le proporcionará gratuitamente un traductor.

Lo expuesto en los párrafos que anteceden demuestra que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es más flexible que la propia Ley de

Amparo, por ejemplo, la presentación de la demanda de amparo, por regla general, deberá ser por escrito, con excepción de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro y que el quejoso se encuentre imposibilitado para promover el juicio de amparo, podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, incluso un menor de edad, sin embargo, dicha demanda deberá ser ratificada por el agraviado.

Además, una vez iniciado el procedimiento ante la Comisión Nacional, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con las autoridades señaladas como responsables para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto; es así como se busca una posible solución antes de iniciar formalmente el procedimiento respectivo, circunstancia que no ocurre antes de la tramitación de un juicio de amparo.

No obstante, que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no es estricta en cuanto a la presentación de una queja por presunta violación a los derechos fundamentales del hombre y que además intenta una conciliación que restituya al quejoso en los derechos que han sido vulnerados, existe un gran inconveniente en cuanto al procedimiento que se sigue ante ella, consistente en que no se da a conocer al denunciante ni a las autoridades o servidores públicos responsables, las formas y métodos utilizados en la emisión de una recomendación. Esta circunstancia repercute en la falta de certeza de que la Comisión Nacional haya procedido de la manera más efectiva para proteger los derechos fundamentales.

El artículo 41 de la Ley referida, establece que las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de

oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja, esto demuestra, por una parte, que no existe un momento procesal para el ofrecimiento, admisión y desahogo de las probanzas que aporten las partes durante el procedimiento; por otra parte, las pruebas serán valoradas con el único objeto de producir convicción entre las partes. Aunado a lo anterior el artículo 39 de ese ordenamiento, indica que el Visitador General tendrá como facultades:

1. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales.
2. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes.
3. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley.
4. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.
5. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto.

Con fundamento en el artículo 39 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Visitador General deberá continuar con amplias facultades para recabar las pruebas necesarias en el procedimiento; no obstante, las partes podrán aportar las pruebas que consideren convenientes durante la tramitación del mismo, lo anterior es así, en virtud de los valores materia de protección, que son los derechos del hombre.

Además, los artículos 48 y 109 de la Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, señalan que, sólo estará obligada a entregar constancias que obren en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso, de la autoridad o de cualquier otra persona en los términos

previstos en la propia Ley y Reglamento de la Comisión Nacional, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal y en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional.

En síntesis, en materia de pruebas, ni la ley ni el reglamento referidos, especifican los medios de convicción que pueden admitirse durante el procedimiento, además no existe obligación de entregar ninguna constancia que obre en los expedientes de queja, salvo solicitud del quejoso o una autoridad. Luego entonces, tampoco existe obligación de entregar ninguna prueba a la autoridad a la cual se dirigió una recomendación o a algún particular; en consecuencia, el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es ineficaz toda vez que no cumple con una de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el artículo 14 Constitucional, consistente en que a las partes se les permita consultar los documentos o constancias que integran el expediente formado con motivo de una queja, de manera que puedan alegar sobre ellos, es decir, no hay garantía de audiencia, la cual implica no únicamente el acto de llamado a juicio, sino también, la posibilidad de las partes de participar en las etapas del procedimiento, como son el ofrecer pruebas y expresar alegatos, etapas que no se encuentran claramente establecidas en el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional.

Aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es un tribunal, es conveniente, que al ser auxiliar de los tribunales federales y más aún, al ser un organismo protector de los derechos humanos, debe instaurar un procedimiento que de certeza jurídica a las partes en una queja, donde se observen las formalidades esenciales del procedimiento, como son, la notificación a las autoridades responsables del inicio del procedimiento, la oportunidad a las partes de ofrecer y desahogar pruebas, formular alegatos, así como emitir una recomendación apoyada en las constancias que integren los expedientes respectivos. En esta misma tesitura se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al aprobar por unanimidad la siguiente jurisprudencia:

*“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.*⁷⁴

Asimismo, sustenta lo anterior la jurisprudencia que a la letra dice: *“GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN. La garantía de audiencia a que se refiere el texto del artículo 14 constitucional se integra, no sólo admitiendo pruebas de las partes sino, además, expresando las razones concretas por las cuales, en su caso, dichas probanzas resultan ineficaces a juicio de la responsable. Por ello, si la resolución que puso fin a un procedimiento fue totalmente omisa en hacer referencia alguna a las pruebas aportadas por la hoy quejosa, es claro que se ha cometido una violación al precepto constitucional invocado, lo que da motivo a conceder el amparo solicitado, independientemente de si el contenido de tales probanzas habrá o no de influir en la resolución final por pronunciarse. Tal criterio, que se armoniza con los principios jurídicos que dan a la autoridad administrativa la facultad de otorgarle a las pruebas el valor que crea*

⁷⁴ *Formalidades esenciales del Procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo II, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Jurisprudencia, tesis P./J. 47/95, diciembre de 1995, p. 133*

*prudente, es congruente, además, con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional, sobre las autoridades responsables, en una materia que exclusivamente les corresponde como lo es, sin duda, la de apreciación de las pruebas que les sean ofrecidas durante la sustanciación del procedimiento”.*⁷⁵

Por otra parte, en el procedimiento ante la Comisión Nacional, una vez concluida la investigación, el Visitador General formulará un proyecto de recomendación o, en su caso, un acuerdo de no responsabilidad, con base en las constancias que integran el expediente de queja; las recomendaciones serán públicas y no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público al cual se dirijan y, en consecuencia, no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja; además tienen el carácter de irrecusables.

Una vez que la autoridad responsable reciba la recomendación respectiva, deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación y, en caso de asentir, entregará dentro de otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con ella.

Del estudio realizado, se puede apreciar la ineficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, en primer lugar, porque el procedimiento a seguir para su emisión es impreciso, carente de certeza jurídica; en segundo lugar, una vez que se emite la recomendación, no se puede obligar a la autoridad responsable a que de cumplimiento a la misma, además las recomendaciones son irrecusables, lo que significa que no existe medio de defensa alguno para modificar, revocar o confirmar tal determinación.

⁷⁵ *Garantía de audiencia. Se integra no sólo con la admisión de pruebas sino también con su estudio y valoración, Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo VIII, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Jurisprudencia, tesis I.3º.A. J/29, noviembre de 1998, p. 442*

Como se ha reiterado la fuerza de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos radica únicamente en el hecho de que se hagan del conocimiento de la opinión pública, es decir, sólo en la fuerza moral que impone a la autoridad responsable el deber de dar cumplimiento a la recomendación emitida, no obstante, es necesario que las recomendaciones de la Comisión Nacional adquieran carácter obligatorio, sin que ello implique, que dicho organismo asuma funciones contrarias a su propia naturaleza y que lo desvirtuarían en su función, ya que de esta manera el cumplimiento de las recomendaciones no dependería de la presión social ni quedaría al arbitrio de las autoridades responsables y así el procedimiento seguido ante la Comisión alcanzarían eficacia y certeza jurídica que garantizaría una mayor protección a los derechos humanos.

Es importante considerar que las instituciones actuales, específicamente el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deben evolucionar con base en las nuevas demandas de la sociedad, de tal manera que se cuente con más alternativas para la defensa de los derechos del hombre.

5.2 Propuesta de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, a la Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se estudió en apartados precedentes, en nuestro país, existen dos vías para la protección de los derechos humanos, por una parte, el juicio de amparo, que constituye el sistema jurisdiccional de protección a tales derechos, por otro lado, el sistema administrativo o no jurisdiccional, encabezado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se analizó y comparó ambos sistemas, lo que demostró la efectividad y superioridad del juicio

de amparo frente al procedimiento de queja seguido ante la Comisión Nacional y las recomendaciones pronunciadas en el mismo; por lo que la problemática planteada versa, por una parte, en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite recomendaciones que por sí mismas no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público al cual se dirigen, por tal motivo no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, además, no obligan a las autoridades responsables a su cumplimiento, por ello requieren del apoyo de la sociedad para lograr este propósito; por otro lado, el procedimiento de queja seguido ante ese organismo es impreciso y carece de certeza jurídica; aunado a esto, las recomendaciones dictadas son irrecusables, lo que significa que no existe medio de defensa alguno para modificar, revocar o confirmar tal determinación. En resumen, el procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es eficaz para la protección y defensa de los derechos humanos.

Sobre la base de lo expuesto, resulta necesario aportar nuevas ideas en relación con las instituciones protectoras de los derechos humanos, de tal manera, que el trabajo conjunto de las mismas haga más eficaz el sistema de defensa de tales derechos. Sin que ello implique suplir de alguna manera al juicio de amparo, ya que dicha institución jurídica debe continuar como el principal medio de defensa de la Constitución y de los derechos que en ella se consagran. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe evolucionar y trabajar conjuntamente con los tribunales federales y así garantizar a los gobernados un efectivo sistema de impartición de justicia. En esta tesitura, es admisible que algunas normas reguladoras del juicio de amparo y de la Comisión Nacional se modifiquen en beneficio de la sociedad; pero para ello debe considerarse que en primer lugar la Constitución vigente sea también modificada para dar sustento a los cambios que se proponen tanto a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como a la normatividad de la Comisión Nacional.

Por otra parte, las propuestas, que a continuación se desarrollarán, son novedosas, ya que en aras de hacer más efectivo el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales del hombre, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberán adquirir el carácter de sentencias y para ello, una vez pronunciada la recomendación correspondiente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá remitir el expediente respectivo al juzgado de distrito, a efecto de que éste, previa determinación de la legalidad de la recomendación emitida, le otorgue el carácter de sentencia, esto ofrece la oportunidad de que las partes interpongan el recurso de revisión correspondiente, del cual conocerían los Tribunales Colegiados de Circuito y, en caso, de confirmar dicha resolución, devolverán los autos al juez de distrito para proceder a su cumplimiento. De esta manera, los juzgados de distrito tendrán como una más de sus funciones proceder a la ejecución de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional.

Para lograr este objetivo, en primer lugar, el juicio de amparo indirecto debe tomarse como base para la reestructuración del procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin embargo, éste último será más flexible, en comparación del primero, en atención a los derechos protegidos, esto es, los derechos humanos.

Con lo anterior se pretende, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, verdaderamente asuma una función auxiliar de los órganos jurisdiccionales y con ello no quedará desvirtuada su naturaleza que se apoya en la figura sueca del *Ombudsman*.

En mérito de lo expuesto, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional podrán ser recurridas por las partes, al igual que en el juicio de amparo indirecto, y de tal recurso de revisión conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes podrán confirmar, modificar o revocar la resolución recurrida; como se adelantó, en caso de confirmarla, devolverán los autos al juez de distrito

para proceder a su ejecución; en caso contrario, esto es, que dichos tribunales revoquen la sentencia recurrida, devolverán los autos al juez de distrito para que, por su conducto, a su vez, sean remitidos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a efecto de que emita el acuerdo de no responsabilidad respectivo.

De tal manera que se podría decir que la vía no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, puede ser considerada como un sistema biinstancial, semejante al juicio de amparo indirecto; por ello el juez de distrito deberá verificar que durante el procedimiento de queja se haya cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento y, en consecuencia, dar el carácter de sentencia a la recomendación pronunciada y proceder a su cumplimiento; con ello habrá una nueva opción para la defensa de los derechos del hombre.

Las reformas propuestas en el presente apartado no desvirtúan la naturaleza de los juzgados de distrito, más bien se pretende lograr el apoyo jurídico de los tribunales federales a efecto de hacer más eficaz el procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como el cumplimiento de la recomendación correspondiente. Por ello, corresponderá a los juzgados de distrito estudiar directamente el procedimiento seguido, mismo que será semejante al juicio de amparo indirecto.

Consecuentemente, de manera paralela al juicio de amparo biinstancial, existirá un procedimiento administrativo eficiente para la defensa de los derechos del hombre, sin que lo anterior implique suplir, de alguna manera, al juicio de amparo indirecto, ya que como se ha reiterado el objeto de las reformas propuestas es complementario al juicio de amparo, que es el instrumento jurídico fundamental en la protección de las garantías individuales y derechos humanos; asimismo, se busca dotar de nuevas atribuciones a los tribunales federales a efecto de no retardar la impartición de justicia.

Desarrollo de las propuestas.

Con base en lo anterior, se sugiere que, primeramente, en el artículo 102 apartado B Constitucional que da sustento jurídico a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente en su párrafo segundo, se refiera que los organismos protectores de los derechos humanos formularán *recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas*, de tal manera que se suprima el término no vinculatorias, ya que como se expondrá en párrafos posteriores, las recomendaciones emitidas por dicho organismo podrán ser cumplidas por las autoridades responsables a través del procedimiento de ejecución de las mismas que se siga ante los juzgados de distrito.

Para dar sustento a lo anterior, en el texto del precepto estudiado se podría establecer que las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fueran obligatorias para las autoridades o servidores públicos a quienes se dirigieran, cuando dicho organismo ejerciera su facultad para iniciar el procedimiento de ejecución ante los juzgados de distrito, esto es, dichos tribunales se encargarían de requerir a la autoridad responsable a efecto de que diera cumplimiento a la recomendación emitida, tal como sucede con las resoluciones pronunciadas en materia de amparo indirecto, en el cual el juez de distrito, con base en los artículos 104, último párrafo y artículo 105 de la Ley de Amparo, previene a las autoridades conculcadoras de garantías para que informen sobre el cumplimiento al fallo que concede el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

Por otra parte, toda vez que el artículo 103 Constitucional señala las controversias de las cuales conocerán los tribunales federales y, por otro lado, el 107 de nuestra Constitución establece las bases constitucionales del juicio de amparo, sería conveniente que en su texto se adicionara como una nueva función de esos tribunales, específicamente, de los juzgados de distrito, conocer de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de

que puedan ser ejecutadas por dichos órganos jurisdiccionales, es decir, tengan facultades para solicitar a las autoridades responsables el cumplimiento de las mismas.

En cuanto al texto de la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, en él podría darse sustento al procedimiento por el cual el juez de distrito solicitaría el cumplimiento de la recomendación respectiva, esto es así, si se toma como base el Capítulo XII de dicha ley en el cual se establece el procedimiento de ejecución de las sentencias que se dictan en materia de amparo, lo que ha demostrado eficacia en el cumplimiento de las mismas.

Sobre esta tesitura, cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita recomendaciones apegadas a derecho, en las cuales se tomen las medidas necesarias a efecto de proteger los derechos humanos que hayan sido vulnerados por una autoridad federal, local o municipal; dicho organismo acudirá ante el juez de Distrito a efecto de proceder a la ejecución correspondiente; para ello, la propia Comisión Nacional deberá remitir el expediente de queja respectivo así como los demás documentos base para emitir dicha recomendación, de esta forma el juez de distrito estará en posibilidad de determinar la legalidad de la recomendación emitida y, de encontrarse apegada a derecho, le otorgará el carácter de sentencia y procederá a su ejecución en términos de ley, esto es, de la misma manera en que lo establece el capítulo de la ejecución de las sentencias de amparo, se notificará a las autoridades responsables mediante oficio, en el que se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento dado a la recomendación que haya adquirido el carácter de sentencia. Si las autoridades responsables dan cumplimiento a la misma, dentro del término aludido, el juez de distrito dictará la resolución correspondiente en la cual tenga por cumplida dicha resolución.

Además, en caso de inconformidad del quejoso con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se observará lo establecido en el párrafo tercero, del

artículo 105 de esta ley, es decir, a petición del propio quejoso se enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro supuesto, si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables, la ejecutoria no ha quedado cumplida se observará lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo.

Asimismo, la recomendación emitida que haya adquirido el carácter de sentencia deberá notificarse personalmente al quejoso y, en su caso, a quien tuviere intereses contrarios al mismo, respecto a esto último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podría publicar en su Gaceta las quejas que se presentaran ante dicho organismo, a efecto, de que si existe alguna persona que considere afectada su esfera jurídica con la presentación de la queja respectiva, desde un principio pueda comparecer al procedimiento seguido ante la Comisión Nacional, y de dictarse una recomendación favorable al quejoso, tenga la posibilidad de interponer el recurso de revisión que se estudiará más adelante.

Ahora bien, respecto de la repetición del acto reclamado, ésta podría ser denunciada ante el propio juez de distrito con base en lo establecido en el artículo 108 Constitucional.

Sin embargo, puede presentarse el caso de que la recomendación dictada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentre apegada a derecho, luego entonces, el juez de distrito procederá a la devolución del expediente de queja respectivo, así como de los demás documentos que hayan sido remitidos, a efecto de que dicho organismo emita el acuerdo de no responsabilidad correspondiente.

Por otro lado, en virtud de que el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es de naturaleza administrativa o no jurisdiccional, sería conveniente que, en los lugares donde los juzgados de distrito

conocen de cierta materia, fueran los juzgados en materia administrativa los encargados de llevar a cabo el procedimiento de ejecución del cumplimiento de las recomendaciones pronunciadas por dicho organismo.

Como se apuntó en párrafos que anteceden, el hecho de que las recomendaciones pronunciadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos adquieran el carácter de sentencias y, en consecuencia, ser cumplidas de forma coactiva por las autoridades responsables, trae consigo la posibilidad de ser recurridas, es decir, puede contemplarse el recurso de revisión para combatir dichas determinaciones, de tal manera que procederá el recurso de revisión contra las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante los Tribunales Colegiados de Circuito cuando, previamente, dichas recomendaciones hayan adquirido el carácter de sentencias por parte de los jueces de distrito.

Desde otro punto de vista, sería conveniente que la legislación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también fuera acorde tanto con el texto constitucional, así como con la Ley de Amparo, a efecto de estructurar un procedimiento donde se cumplan las formalidades esenciales, con la finalidad de que, en su momento, el juez de distrito verifique la legalidad de la recomendación emitida con base en el procedimiento seguido. Para ello, primeramente, se sugiere que en la fracción III del artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se suprima el término *no vinculatorias* y se establezca la obligatoriedad de las recomendaciones formuladas para las autoridades a las cuales se dirijan cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ejerza su facultad para iniciar el procedimiento de cumplimiento de las mismas ante los juzgados de Distrito, en términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Como se refirió en apartados precedentes resulta conveniente, que al igual que en materia de amparo indirecto, en el procedimiento de queja ante la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, exista una audiencia en la que exista un periodo probatorio, de alegatos y de dictado de la recomendación correspondiente, para tal efecto en el acuerdo de admisión de la instancia, la Comisión Nacional podría señalar día y hora para la celebración de la misma.

Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá estar facultada para diferir la audiencia a efecto de recabar las pruebas necesarias para la substanciación del procedimiento de queja. La audiencia y la recepción de las pruebas serán públicas y, una vez abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito u oralmente, mismos que constarán en autos. Al dar por concluida la audiencia, la Comisión Nacional procederá a dictar la recomendación respectiva.

En cuanto al periodo probatorio, será admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho; en materia de pruebas se puede tomar como base lo establecido en la Ley de Amparo, de tal manera que cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla por lo menos con diez días hábiles de anticipación antes del señalado para la celebración de la audiencia (esto último en atención a que el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional debe ser más flexible respecto del juicio de amparo, ya que este organismo no es propiamente un tribunal), sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos o del cuestionario para las partes. La Comisión Nacional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia.

La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial. Finalmente, en lo no previsto en esta Ley en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y, sobre todo, de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Al mismo tiempo, para dar sustento jurídico a todas sus actuaciones, la Comisión Nacional deberá levantar acta circunstanciada.

Ya propiamente, respecto de la recomendación, ésta será pública y no tendrá por sí misma carácter imperativo para las autoridades responsables a las cuales se dirija y, en consecuencia, no podrá anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. Sin embargo, una vez concluido el procedimiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, remitirá el expediente de queja y las constancias relativas al juzgado de distrito respectivo, como se ha señalado en párrafos precedentes, a efecto de que, previa determinación de la legalidad de la recomendación, lleve a cabo el procedimiento de ejecución previsto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, respecto de la recomendación pronunciada y se proceda a su cumplimiento.

Asimismo, se podrá señalar en la Ley de la Comisión Nacional que en contra de las recomendaciones emitidas, a las cuales los jueces de distrito otorguen el carácter de sentencias, procederá el recurso de revisión, del cual conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito en términos de la Ley de Amparo.

No obstante que el juez de distrito procederá en su momento a notificar la recomendación respectiva a las partes, previamente, la Comisión Nacional deberá notificar inmediatamente a las partes la recomendación emitida; y, en el caso de las autoridades responsables, se notificará por medio de oficio que será entregado

en el domicilio en su oficina principal, y si la misma se encontrare fuera del lugar del juicio, por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, el cual se agregará a los autos, con la finalidad de que se haga del conocimiento de las partes que se procederá al cumplimiento de la recomendación pronunciada por conducto de los tribunales federales.

Por lo que hace al Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, éste deberá establecer, primeramente, como obligación de dicho organismo que una vez que se haya concluido el procedimiento de queja correspondiente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que las partes hayan sido notificadas de la recomendación emitida, deberán entregarse las constancias que obren en los expedientes de queja al juzgado de distrito respectivo a efecto de que se lleve a cabo el cumplimiento de la recomendación pronunciada.

Esto lleva a determinar que una nueva causa de conclusión de los expedientes de queja será el hecho de haberse dictado la recomendación correspondiente y que la misma haya quedado cumplida a través del procedimiento de ejecución previsto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Las quejas presentadas deberán ser publicadas en la Gaceta a efecto de que alguna persona que considere tener intereses contrarios a los del denunciante, comparezca al procedimiento seguido ante la Comisión.

También es necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, para ello, se sugiere que en esa legislación se establezca como competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito conocer del recurso de revisión en contra de las recomendaciones pronunciadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las cuales, previamente los jueces de distrito hayan dado el carácter de sentencias; asimismo, se establezca como competencia de los jueces de

distrito en materia administrativa conocer del procedimiento de ejecución de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, previa determinación de la legalidad de las mismas, que lleve a su cumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Cabe hacer énfasis una vez más, que las reformas propuestas en el presente apartado, tienen por objeto hacer más eficaz el sistema de protección a los derechos humanos en nuestro país, donde el juicio de amparo debe continuar como piedra angular y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos verdaderamente desempeñe la función auxiliar de protección a tales derechos, de tal manera que el apoyo jurídico que brinden los tribunales federales al sistema no jurisdiccional o administrativo de los derechos humanos, permitirá crear nuevas opciones viables para su defensa.

Se confía que en el futuro los estudiosos del derecho sean partícipes en la problemática planteada a efecto de perfeccionar la protección de los derechos humanos en nuestro país.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Las primeras constituciones que ha tenido nuestro país regularon, en cierta forma, a los derechos humanos, ya sea de manera explícita, esto es, a través de capítulos dedicados a las garantías individuales, o bien, de manera implícita, al hacer referencia a ellas en artículos aislados.

SEGUNDA. Los primeros textos constitucionales no establecieron un medio de protección de los derechos fundamentales del gobernado.

TERCERA. En la Constitución de Yucatán de 1841 se creó un catálogo de derechos de los gobernados oponibles al poder público, a los cuales llamó garantías individuales, asimismo, se instituyó la figura jurídica del juicio de amparo como medio de tutela de tales garantías.

CUARTA. No se concibió, en el Acta de Reformas de 1847, en su texto original, a los derechos del hombre, sin embargo, se delegó en una ley secundaria el reconocimiento de los mismos y la creación de los medios encaminados a su protección.

QUINTA. En la Constitución de 1857, hubo una adopción de la filosofía del iusnaturalismo, se estableció la denominación de garantías individuales a los derechos del ser humano y se dispuso un medio para su protección que es el juicio de amparo y se dió pauta para la expedición de las leyes orgánicas respectivas.

SEXTA. En la Constitución de 1917 se tomó como base a la Constitución de 1857 pero, a diferencia de ésta, se adoptó un modelo positivista y se recogió una serie de derechos inspirados en la idea de justicia social (garantías sociales).

SÉPTIMA. Las primeras leyes de amparo y los ordenamientos en los que se reguló esta figura jurídica perfeccionaron el procedimiento en la tramitación del juicio de amparo hasta evolucionar al actual procedimiento autónomo, instaurado en la vigente Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

OCTAVA. Hay diferencias entre las garantías individuales y los derechos humanos, y sabido es que las garantías individuales llevan implícitos los derechos del hombre.

NOVENA. Cualquier persona es susceptible de resentir un agravio en su esfera jurídica, en virtud de un acto de autoridad, mismo que se traduce como el daño, afectación, interferencia o perjuicio que se causa al gobernado en virtud de un acto de autoridad del Estado.

DÉCIMA. Tendrá carácter de autoridad aquella entidad que dicta, promulga, publica, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

DÉCIMA PRIMERA. Históricamente, el fin esencial del juicio de amparo se centró en la tutela de los derechos individuales de los gobernados contra cualquier acto de autoridad dirigido a lesionar su esfera jurídica.

DÉCIMA SEGUNDA. El juicio de amparo es un medio eficaz para obligar a las autoridades responsables a respetar las garantías individuales.

DÉCIMA TERCERA. El juicio de amparo es un medio jurisdiccional encauzado a la protección de las garantías individuales y también lo es en cuanto a la tutela de los derechos humanos, en virtud de que la amplitud de la garantía de legalidad tutela esos derechos.

DÉCIMA CUARTA. En nuestro país, la defensa de los derechos fundamentales del hombre se efectúa en la vía jurisdiccional a través del juicio de amparo y en la vía administrativa, o no jurisdiccional, mediante la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la de las comisiones estatales de derechos humanos, inspirados en la figura sueca del *Ombudsman*.

DÉCIMA QUINTA. El procedimiento administrativo o no jurisdiccional seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos culmina con la emisión de recomendaciones públicas y no vinculatorias, que requieren del apoyo de la sociedad para presionar a la autoridad responsable a cumplir con ellas.

DÉCIMA SEXTA. Es necesario que las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos adquieran carácter coercitivo, sin que ello implique que asuma funciones jurisdiccionales.

DÉCIMA SÉPTIMA. La experiencia ha demostrado que, en muchas ocasiones, los servidores públicos responsables de vulnerar los derechos humanos son omisos o renuentes en aceptar o cumplir con las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

DÉCIMA OCTAVA. En contraste a lo anterior, el juicio de amparo es un juicio autónomo y los fallos pronunciados tienen fuerza coercitiva y existe un procedimiento establecido en la legislación de Amparo para el cumplimiento de las sentencias de amparo.

DÉCIMA NOVENA. Resulta recomendable que el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establezca una etapa probatoria y de alegatos para llegar a la recomendación correspondiente.

VIGÉSIMA. La recomendación emitida podría adquirir el carácter de sentencia para que procediera su cumplimiento de manera más plausible.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino, Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, Segunda edición, México, Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, 2003.
2. Arellano García, Carlos, *Juicio de Amparo*, Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
3. Barrera Garza, Óscar, *Compendio de Amparo*, Primera edición, México, Editorial Mc Graw-Hill, 2002.
4. Bazdresch, Luis, *El Juicio de Amparo, Curso General*, Sexta edición, México, Editorial Trillas, 2000.
5. Bidart Campos Germán José, *Teoría general de los derechos humanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989.
6. Bidart Campos, Germán José, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Segunda edición, Argentina, Editorial Astrea, 1991.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Cuadragésima Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2005.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Trigésima Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
9. Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Octava edición, México, UNAM-Harla, 1998.
10. Carbonell Sánchez, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad: Una visión desde México*, Primera edición, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001.
11. Carpizo MacGregor, Jorge, *Derechos humanos y Ombudman*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1998.
12. Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución de 1917*, Novena edición, México, Editorial Porrúa, 1995.
13. Castro, Juventino, *Hacia el amparo evolucionario*, Quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

14. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, Colección Manuales, CNDH, México, 1991.
15. Chávez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
16. *Defensoría de los Derechos Universitarios*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B, Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales, número 23, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
17. Del Castillo del Valle, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Primera edición, México, Editorial EDAL Ediciones, S.A. de C.V., 1998.
18. Del Castillo del Valle, Alberto, *Segundo Curso de Amparo*, Primera edición, México, Editorial EDAL Ediciones, S.A. de C.V., 1998.
19. Díez Quintana, Juan Antonio, *Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos*, Primera edición, México, Editorial Pac, S.A. de C.V., 2001.
20. Espinoza Barragán, Manuel Bernardo, *Juicio de Amparo*, Primera edición, México, Editorial Oxford University Press, 2003.
21. Fix Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 2005.
22. Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
23. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del Juicio de Amparo*, Octava edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
24. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Editorial Noriega, 1998.
25. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, Tercera edición, México, Editorial Limusa, 1999.
26. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Jalisco, Editorial Iteso, 1991.
27. Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

28. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos en México. Un largo camino por andar*, Primera edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2002.
29. Madrazo, Jorge, *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*, Primera edición, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1995.
30. Morales-Paulín, Carlos A. *Justicia Constitucional*, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2002.
31. Pacheco G., Máximo, *Los derechos humanos*, Segunda edición, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
32. Padilla, Miguel M, *Lecciones sobre derechos humanos y garantías*, Segunda edición, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1993.
33. Palavicini, Félix Fulgencio, *Historia de la Constitución de 1917*, Edición facsimilar, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1992.
34. Pérez López, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Primera edición, México, Editorial Porrúa-UAM Azcapotzalco, 2002.
35. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Colección Estructuras y Procesos, Primera Edición, Serie Derecho, España, Editorial Trotta, S.A., 2003.
36. Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2002.
37. Ramírez R., Efraín, *Los derechos humanos en la formación de la policía judicial*, México, P.G.J.D.F. e INACIPE, 2005.
38. Rey Cantor, Ernesto y Rodríguez, María Carolina. *Acción de Cumplimiento y Derechos Humanos*, Segunda edición, Colombia, Editorial Temis S.A., 1998.
39. Rowat, Donald C., *El Ombudsman, El defensor del ciudadano*, Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
40. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*,_SCJN, Segunda edición, México, Editorial Themis, 1998.
41. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Editorial Porrúa, 1999.

42. Terrazas, Carlos R., *Los derechos humanos en las Constituciones Políticas de México*, Cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 1996.
43. Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus: ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales por Ignacio L. Vallarta*, Cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 1989.
44. Vega, Fernando, *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, Edición facsimilar, México, Editorial Porrúa, 1987.
45. Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?*, Primera edición, México, Serie G, Estudios Doctrinales, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1988.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. Diario Oficial de la Federación, Martes 28 de enero de 1992, Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Tomo CDLX, No. 19, p. 6. 2.
2. Diario Oficial de la Federación, Lunes 13 de septiembre de 1999, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Tomo DLII, No. 9, p. 2, Sección 1

PUBLICACIONES.

1. Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 15 de mayo de 1991, 91/10, Año 1, No. 10.

DICCIONARIOS JURÍDICOS.

1. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional y Garantías y Amparo*, Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
2. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Vigésima Primera edición, Tomo II, Argentina, Editorial Depalma, 1989.
3. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Vigésima edición, Tomo I A-B, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L, 1981.
4. Capitant, Henri, *Vocabulario Jurídico*, Octava reimpresión, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1986.

5. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Vigésima Edición, Tomo I A-G, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1998.
6. *Diccionario Enciclopédico Usual Larousse*, Segunda edición, México, Ediciones Larousse, 2006.
7. *Diccionario Jurídico Harla, Juicio de Amparo*, Volumen 7, Editorial Harla, México, 1998.
8. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
9. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima tercera edición, Tomo I A-Ch, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1999.

INTERNET

1. <http://www.cndh.org.mx/losdh.htm>
2. <http://www.cndh.org.mx/normat/reglamen/reglInter.pdf>

LEGISLACIÓN.

1. *Ley de Amparo*, Ediciones Delma, México, 2006.
2. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Ediciones Delma, México, 2006.
3. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2006.
4. *Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

JURISPRUDENCIA.

1. *IUS 2003*, Junio 1917-Diciembre 2003, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.
2. *IUS 2005*, Junio 1917-Diciembre 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

3. *IUS 2006*, Junio 1917-Diciembre 2006, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.